التشريعات الاجتماعية
فى
محيط الخدمة الاجتماعية

دكتور
محمد محمود المهدلى
رئيس قسم العلوم التأسيسية
المعهد العالى للخدمة الاجتماعية
بالإسكندرية

دكتور
السيد رمضان
المعهد العالى للخدمة الاجتماعية
بالإسكندرية

مطبعة البحيرة
BEHERA PRESS
٠٤٥/٣٣٥١٨٦٥

اهداء ٢٠١٣

ايمان امير محمود عرفى

جمهورية مصر العربية

التشريعات الاجتماعية
في
محيط الخدمة الاجتماعية

إعداد

دكتور
محمد محمود المهدلي
رئيس قسم العلوم التأسيسية
المعهد العالي للخدمة الاجتماعية
بالإسكندرية

دكتور
السيد رمضان
المعهد العالي للخدمة الاجتماعية
بالإسكندرية

٢٠١٣

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ قَالُواْ سُبْحَانَكَ لاَ عِلْمَ لَنَا إِلاَّ مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ ﴾

" سورة البقرة آية (٣٢) "

" صدق الله العظيم "

المحتويات

الموضوع	الصفحة
- مقدمة.	٧ ـ ٨
الباب الأول : الإطار الفكري والنظري للتشريع الاجتماعي	٩ ـ ٩٤
الفصل الأول : ماهية التشريع الاجتماعي ومدارسه .	١١ ـ ٣٤
الفصل الثاني : الضبط الاجتماعي والتشريع الاجتماعي " رؤية سوسيولوجية قانونية " .	٣٥ ـ ٥٧
الفصل الثالث : تشريعات الرعاية الاجتماعية وإسهامات الخدمة الاجتماعية " خبرات مستمدة من مجتمعات " .	٥٩ ـ ٩٤
الباب الثاني : دراسة النظرية العامة للقانون	٩٥ ـ ١٢٢
الفصل الأول : بين القاعدة القانونية والقواعد الاجتماعية الأخرى .	٩٧ ـ ١٠٥
الفصل الثاني : في مصادر القاعدة القانونية .	١٠٧ ـ ١١٧
الفصل الثالث : في تفسير وإلغاء القانون .	١١٩ ـ ١٢٢
الباب الثالث : دراسة التشريعات الاجتماعية (نظرة تاريخية ـ وتحديد للمضمون)	١٢٣ ـ ١٤٧
الفصل الأول : الإطار العام للتشريعات الاجتماعية	١٢٥ ـ ١٣٣
الفصل الثاني : التشريعات الاجتماعية (تطورها ـ وخصائصها)	١٣٥ ـ ١٤٧
الباب الرابع : التشريعات الاجتماعية في مجال رعاية الأسرة	١٤٩ ـ ١٧٤
الفصل الأول : الحماية الاجتماعية للأسرة .	١٥١ ـ ١٦٨
الفصل الثاني : في ضمانات الحماية الاجتماعية للمرأة وتشغيل النساء .	١٦٩ ـ ١٧٤

تابع المحتويات

الموضوع	الصفحة
الباب الخامس : التشريعات الاجتماعية في مجال الضمان الاجتماعي (الحماية الضمانية للأسرة)	١٧٥ ـ ٢٣١
الفصل الأول : الإطار العام لنظام الضمان الاجتماعي (تاريخه وفلسفته وأهدافه)	١٧٨ ـ ١٨٦
الفصل الثاني : في نطاق تطبيق قانون الضمان الاجتماعي (سريان القانون)	١٨٧ ـ ١٩١
الفصل الثالث : المنافع الضمانية للأسرة في ظل أحكام قانون الضمان الاجتماعي	١٩٣ ـ ٢٣٢
الباب السادس : التشريعات الاجتماعية في مجال رعاية الطفولة	٢٣٣ ـ ٣١٣
الفصل الأول : مدخل تمهيدي في رعاية الطفولة .	٢٣٥ ـ ٢٤٠
الفصل الثاني : التنظيم التشريعي لحقوق الطفل .	٢٤١ ـ ٢٥١
الفصل الثالث : نظم رعاية وحماية الطفولة (في ضمان الحماية الاجتماعية للطفل) .	٢٥٣ ـ ٣١٤
المراجع المستخدمة :	٣١٥ ـ ٣٢٨
أولاً : المراجع باللغة العربية .	٣١٧ ـ ٣٢٥
ثانياً : المراجع باللغة الإنجليزية .	٣٢٦ ـ ٣٢٨

مقدمة الكتاب

تطورت الخدمة الاجتماعية مع تطور المجتمعات الإنسانية حتى أصبحت إحدى النظم الاجتماعية التي نشأت مع المجتمعات الإنسانية وتطورت بتطورها وهي تؤدي وظائف لا غنى عنها لحياة الناس في المجتمع شأنها في ذلك شأن النظم الاجتماعية الأخرى .

وقد أخذت الخدمة الاجتماعية في مجتمعنا الحديث مكانتها وأصبحت مهنة لها قواعدها العلمية وتخصصاتها المهنية ومسئولياتها الاجتماعية التي فرضها نظام المجتمع المتطور ، حتى أصبحت مهنة الخدمة الاجتماعية من أهم الاحتياجات الاجتماعية التي تتضامن وتتعاون مع المهن الأخرى في مواجهة مطالب واحتياجات الإنسان .

وتعتبر دراسة التشريعات الاجتماعية بالنسبة لممارس الخدمة الاجتماعية دراسة لصيقة بتخصصه ، ولازمة لنجاحه في أداء دوره المهني في محيط مجالات الممارسة للخدمة الاجتماعية .

على أن دراسة هذه التشريعات يجب أن لا ينظر إليها أن الغرض منها هو إعداد أخصائي في التشريعات ، فإن هذه المهمة هي فقط مسئولية كليات الحقوق ، وكل ما يتجه الاتجاه لدراسة القانون والتشريعات الاجتماعية للممارسين للخدمة الاجتماعية ، ليكونوا على صلة وارتباط بمثل هذه العلوم التشريعية التي تنفع معرفتها في إثراء عملية الممارسة للخدمة الاجتماعية في محيط مجالات الرعاية الاجتماعية ، ومما يزيد معه من فعالية ما تؤديه الخدمة الاجتماعية من ممارسات مهنية في محيط هذه المجالات .

ومن هنا كان الاهتمام بدراسة التشريعات الاجتماعية لممارسي الخدمة الاجتماعية .

ونحن لا ننوي التصدي لدراسة النظرية العامة للقانون والتشريعات الاجتماعية وفقاً لمفهومهما الموسع ، فذلك دراسة تدخل في إطار فروع شتي من فروع القانون يدرسها طلبة كليات الحقوق خلال سنوات .

ولهذا ستقتصر دراستنا على موضوعات محددة تتضمنها المناهج الدراسية في أكثر من فرع من فروع القانون خاصة ذات العلاقة بالجانب الاجتماعي وبعملية الممارسة للخدمة الاجتماعية في مجالات الرعاية الاجتماعية ، نعرض لها بإيجاز ، دون التورط في الدخول إلي تفصيلات فقهية لا شأن لها بغير المتخصص .

ومن هنا كان بحثنا في الواقع دراسة ببعض التشريعات الاجتماعية في مجالات الخدمة الاجتماعية .

ولما كان التفهم السليم لدراسة هذه التشريعات يقتضي التمهيد لها برسم صورة مجملة للقاعدة القانونية ، فقد خصصنا الباب الأول من هذه المحاضرات لدراسة الإطار الفكري والنظري للتشريع الاجتماعي ، والأبواب التالية لدراسة نماذج من التشريعات الاجتماعية في مجالات الرعاية الاجتماعية .

ونأمل أن تسد هذه المعالجة المتواضعة بعض أنواع الفراغ في موضوع هذا المجال من منظور الخدمة الاجتماعية وأن يجد طلاب الخدمة الاجتماعية وممارسي المهنة في هذه الدروس ، مما يساعدهم على تعميق الدور المهني للخدمة الاجتماعية في مجالات الرعاية الاجتماعية وصولاً إلي ممارسة فعالة .

مع تحيات ،،،،

هيئة الإعداد

د . محمد مهدلي ، د . سيد رمضان

الباب الأول

الإطار الفكري والنظري للتشريع الاجتماعي

الفصل الأول

ماهية التشريع الاجتماعي ومدارسه

المفاهيم الخاصة بماهية القانون ذات طبيعة تاريخية وثقافية معينة ، ولكن النظريات القانونية Legal Theories في الأغلب في حاجة إلي تتسم بالعمومية والشمولية (الكونية) Universalism ، لأنها لا زالت تفتقدها .

حيث أن الدارسون للتعليم القانوني Legal Tradition من غرب أوروبا عندما يدرسون القوانين والنظم القانونية في ثقافات أخرى ، فإنهم يبحثون في أي المعايير والنظم تكون من حيث الشكل أو الوظيفة متشابهة Analogous لتلك المواريث الخاصة بها وعليه ، ولذا فإن فئة " القانون " تنبثق من منشأ ثقافي غربي Western Cultural Construct (Berman, 1983) .

فالكثير من المناقشات حول ماهية القانون أو ما يجب أن يكون تنظيمه تدور حول انقسام فردي أو مستقل **Single Dichotomy** : أسس القانون هي إجماع أخلاقي A Moral Consensus أم مسألة هيمنة منظمة A Matter of Organized Domination.

القانون يجري تفسيره أحياناً على أنه تعبير عن القيم الثقافية Cultural Values ، وفي أحيان أخرى بأنه إطار عمل عقلاني أو رشيد للقوة والسلطة A Rationalized Framework of Power ، وفي الحقيقة الإثنوجرافية Ethnographic Fact ، تنطوي على كليهما ، والفصل بين الاثنين مطلقاً ينشأ عنه تعارض زائف False Opposition .

ويذهب (Fideman,1975) إلي أن وظيفة النظام القانوني تتمثل في التوزيع والصيانة لحصة القيم أو المقادير An Allocation of Values ، والمجتمع يشعر كي يكون محقاً فإنه يغلف هذه الحصة بمعني الاستقامة أو استعادة الوضع الصحيح A Sense of Rightness ، وهذا ما يشار إليه بالعدالة Justice في عموميتها وشموليتها . وهكذا فإن المجتمع يجسد على أساس كينونة رضائية Consensual Entity لديها قيم عامة .

ولكن **Friedman** يوسع مناقشته لتشير إلي الوعي الواضح بالطبقية الاجتماعي Social Stratification ، والتباين الحاد في المصلحة والسلطة أو القوة ، ومنهجه في العلم الاجتماعي يحاول اشتمال كل من الوعي Consensus، والهيمنة Domination في نفس التحليل .

القانون في الغرب ينطوي على مناهج دراسية متنافسة للقانون ، فهناك أربع مدارس رئيسية ذات جذور من القرن التاسع عشر ومبكراً **صممت اصطلاحياً** نظرية القانون الطبيعي Natural Law Theory والقانون التحليلي Analytical Jurisprudence أو الوضعية للقانون Legal Positive ، القانون التاريخي Historical Jurisprudence أو المدرسة التطورية للقانون Legal Revolutionism ، والقانون السوسيولوجي Sociological Jurisprudence.

فإن المنظورات الحديثة المتنوعة للعلم الاجتماعي عن القانون تتشكل بالتاريخ الفكري ، وتحوي أعمال حديثة عن القانون والتاريخ للقانون ، ويمكننا استعراض ذلك من خلال :

فكر القانون الطبيعي Natural Law Thinking :

في أشكاله المختلفة ، قد سيطر على الأفكار الغربية حول العدالة خلال القرن الثامن عشر ، وإن كانت لم تتلاشي ، وربما خير برهان على ذلك تلك المناقشات الجارية حول الحقوق الإنسانية الكونية Universal Human Rights ، حيث تترافق بأحكام مع القانون الإلهي Divine Law .

تفترض نظرية القانون الطبيعي الوجود للكون نظاماً تحتياً Underlying System للعدل والحق الذي يمكن تمييزه تجريداً عن التشريعات والمعايير والأحكام الإنسانية ، حيث أن محتوي هذا القانون الطبيعي كان تفكيراً بإمكانية الاكتشاف بواسطة الكائنات الإنسانية من خلال استعمال العقل وبإنصاف ، ولذا فإن فالقوانين الإنسانية يجب أن تعمل وفق القانون الطبيعي ، ولكن ليس بصورة دائمة ، حيث أن القانون الإنساني يمكن أن يكون غير منصف أو غير عادل .

القانون التحليلي أو المذهب الوضعي للقانون :

Dence Or Legal Positivism

تطور في القرن التاسع عشر ، ولا زال مستمر وبصورة متجددة ، ويهاجم فكر القانون الطبيعي على أساس أنه غير علمي Unscientific ، ويتأسس على كينونة أسطورية Mythical Entity ، وتفسد القانون بالمبادئ الأخلاقية ، فالفكرة العامة كانت تذهب إلي أنه فقط القانون كما في الواقع يمكن أن يكون موضوعاً للبحث العلمي ، حيث فرع المعرفة لأي قانون يجب ألا تكون مسألة للعلم ، ولكن للفلاسفة وللاهوتين .

يعتبر **John Austin** أحد أتباع **Bentham** ، وأول من أوجد علم القانون الوضعي The Science of Positive Law ، فعلم Austin كان القانون المفاهيمي Conceptual Jurisprudence ، والذي انشغل باكتشاف الأفكار والمبادئ الرئيسية الحقيقية المستخدمة في النظام القانوني الرسمي القائم . حيث يذهب Austin إلي أن القانون يعتبر كأمر أو سلطة ، ومصدر القانون هيئة أو شخص ذو هيمنة ، ويقوم بسنة في مجتمع سياسي معين . **واتساقاً مع هذا الموقف فإن Austin** يناقش بأن القانون الدولي International Law مسمي غير ملائم بسبب عدم سنة ولا يتم تعزيزه بقوة سياسية علياً ، ويضيف بأن الأخلاقية الوضعية تتناقض مع القانون الوضعي ، ولذلك فالقانون يتلازم مع الهيمنة ، أما **الوضعيون الأواخر** انتقدوه وقدموا تعديلات مطورة **سماها Hans Kelsen** ، " النظرية التجريدية للقانون " The Pure Theory of Law ، وتذهب إلي أن القانون يتكون من هرميه المعايير لتكون إقرارات أو مراسيم ملحقة ، والصدق للمعايير ذات المستوي الأقل يستمد من المعايير الأعلى ، وعلى قمة الهرم تتربع المعايير الأساسية ، وهذا يمثل البناء الكلي الذي يعتمد عليه ، والتأثير لتلك المعايير الأساسية أنها تمكن أن يطلب من الناس أن يسلكوا بانسجام وامتثال للنظام القانوني ، وأيضاً تعرف الحدود لهذا النظام .

أما **Hart** فإنه يرفض أفكار **Kelsen** السطحية المتعلقة بالمعايير الأساسية، ولذلك يرفض مفهوم القانون الذي يقوم على النظام القسري Coercive Order الذي يعتبر جانباً أكثر ارتباطاً بنموذج القانون الجنائي Criminal Law ، ويذهب إلي أن القانون في الحقيقة ينطوي على أشياء كثيرة أكثر مما تمثل في الأمر أو المنع والعقاب ، بل إنه أيضاً يفوض ويساعد الأشخاص على التصرف بطريقة ملائمة ، ويعين الظروف والشروط التي تجعل من تلك التصرفات والأفعال ذات تأثير واسع . **ويشير Hart إلي ثلاث قضايا مزعجة تحدث بصورة متكررة** : أثناء المحاولة لتحديد القانون على وجه الدقة ، وتمييزه عن أشكال السيطرة والهيمنة الأخرى ، والعلاقة بين القانون والنظم القسرية أو الإجبارية ، وبين الواجب القانوني والواجب الأخلاقي ، **والمشكلة تتمثل في** أي قانون يكون مفهوماً على أنه مجموعة من القواعد Set of Roles. وبوضوح فإن هناك نظماً قسرية ، وقواعد وواجبات ملزمة Binding Obligations & Rules ، حيث لا تكون موضوعات خلافية للقانون ، وعلاوة على ذلك فإن العناصر الثلاثة كلها أيضاً تعتبر مركزية للنظم القانونية ، **ومن ثم فكيف يمكن تمييزها ؟.**

ويذهب Hart إلي تقديم الحل لهذه المشكلة من خلال وصف القانون على أنه مجموعة من القواعد الاجتماعية التي يمكن تقسيمها في نمطين : القواعد الأولية للواجب والقواعد الثانوية للاعتراف والتغير والحكم القضائي ، ومجموعة القواعد الثانوية للقانون من نظم لقواعد أخرى ، كما أن الصدق القانوني Legal Validity يؤسس بمحك صوري أو اصطلاحي Formal Ceriteria .

وفيما يتعلق بتحديد Hart فالقانون اللاأخلاقي Immoral Law يمكن يكون صادقاً قانونياً ، ومناقشة Hart تنطوي على أهمية المعرفة الواسعة ، والرؤية النقدية للتركيز المقصود على القواعد على حساب الأبعاد ذات الأهمية الأخرى بالنظم القانونية ، وخصوصاً الحقيقة المتعلقة بالتحديد الداخلي الاصطلاحي حيث ينصرف عن المسائل المرتبطة بالسياق الاقتصادي –

الاجتماعي Socioeconomic Context ، فإطار العمل المؤسسي والأفكار الثقافية تضفي شكلاً وجوهراً على القانون في تأثيره ، وقد اتجه إلي تحديد الشكلية بصورة قوية للمحامي ، ومؤكداً بصورة متشددة بأنه ليس سوسيولوجي ، والكثير من المنظورات السوسيولوجية قد ظهرت كرد فعل ضد تلك النوعية من المذهب الوضعي للقانون .

القانون التاريخي أو المذهب التطوري للقانون :

Historical Jurisprudence of Legal Evolutionism

هذه المدرسة قد تطورت في القرن التاسع عشر كرد فعل آخر لفكر القانون الطبيعي ، وتعطي اهتماماً أكثر بالوعي للمجتمع Society Conscious والوعي الثقافي Cultural – Conscious ، وذلك أكثر مما تعطيه المدرسة الوضعية Positivism ، **ففي ألمانيا أخذت شكلاً ينطوي على مفهوم أكثر صوفية** Mystical Conception للوحدة الثقافية للناس ، وهذا قد تزواجت بالفكرة التي تذهب إلي صيغة تتمثل في النصيب المقدر المتأصل للناس الذي يتجلي للعيان وينتشر خلال الزمن ، **وكما يذهب Savigny إلي** أن القانون كان تعبيراً عن روح المجتمع الشعبي Volksgeist لناس معينين ، وعقيدة Volksgeist تتحدد بشكل غامض مع السلالة فضلاً عن الثقافة ، **وبهذا التفسير فإن العادة Custom** كانت شكلاً جوهرياً للقانون ، حيث تتأصل في حياة الناس ، والقانون المشترع Legislated Law ، كان له أهمية فقط عندما تأسس في الإدراك الشعبي Popular Awareness وله شكلاً لتصنيف Codification وتحسين أو تهذيب Refinement الأفكار القانونية القائمة في الوعي والشعور الشعبي Popular Consciousness .

أما في بريطانيا أرسي **(Maine, 1861)** مدخلاً تاريخياً مختلفاً ، حيث رفض فكرة Savigny المتعلقة Volksgeist بأنها تخص كل الناس ، وحاول تعميم تطور القانون والأفكار القانونية في تعبيرات كونية ، ومستعيناً في ذلك بأمثلة مقارنة لنظم قانونية لعدد قليل من الناس ، وسعي إلي توضيح الخطوات

المتعاقبة لتطور القانون في المجتمعات المتقدمة ، **وفكرته تمحورت في التحـول** من أساس القربي أو النسب Kin Based إلي سياسات علـى أسـاس محلـي وإقليمي Territorially ، وخاصية الأسرة التعاونية ، التي تلاشت ، وخاصـية الفرد الخاص أو الشخص ، والتي تولدت ، حيث أن هناك تغيراً فـي المفهـوم لأخطاء معينة ، التي توقف التعامل بها أضرار أو أذي Torts ، وأصبح التعامل معها كجرائم Crimes ، وهناك كثير من القوانين تؤثر على الأشخاص وحولتهم من المكانة Status إلي التعاقد Contract ، ولكن كثير من تلك التعميمات جري توجيه النقد لها ، ولكن المسائل والمشكلات تظهر قضايا باقية لها الأهمية .

أما **Marx كانت فكرته فقط ذات اهتمام محيطي** Peripherally بالقانون، حيث لها تأثير عميق على الفكر الاجتماعي ، وأفكاره حول القـانون يجـب أن تأخذ في حسبانها أي مراجعة لتلك الموضوعات الخلافية ، وقد قـاوم التجزئـة Compartmentalization ، وقد استطاع أن يضعه بصورة مناسـبة داخـل المدرسة التاريخية ، وإذا جاز التعبير في نظريـة التطـورات المتتابعـة The Theory of Sequential Development ، حيث فـي نموذجـه للتـاريخ ، **أوضح أن الصراع الطبقي** Class Struggle يكون أساساً ديناميكيـاً للتغيـر ، والقانون يعتبر متغيراً تابعاً Dependent Variable ، وليس قوة مستقلة ، وفي الفكر الماركسي ، شكل وعلاقات الإنتاج تتسق مع أساس أي تشكيلة اجتماعية أو سياسات ، ويعتبر الأيدولوجية والقانون جـزءاً مـن البنـاء الفـوقي للأفكـار والممارسات The Superstructure of Ideas & Practices ، التي تحمـي نوعاً معيناً من العلاقات الطبقية ، كما أن الدولة والقانون يكون النظـر إليهمـا بالضرورة كأدوات Instruments للسيطرة الطبقية ، وكانعكاسات لها .

وفي القرن العشرين ، فأن التوسع لدولة الرعاية Welfare State يعتبـر نتاجاً للتوسع في التشريع ، ومن ثم تكون دعوة للنظـر فـي بعـض الأفكـار الماركسية حول القانون ، ولكن بعض الماركسيين لا يرون تناقضاً في الموضوع والمناقشة لأن سيطرة الطبقة أخذت أشكالاً جديدة .

فالأفكار الماركسية والماركسية المحدثة ذات أهمية إلي أبعد حد في التطوير للنظرية القانونية النقدية الحالية Critical Legal Theory ، فالأطر الماركسية يمكن أن تظهر في أعمال (Abel, 1982) و (Balbus, 1977) (Kenndy, 1980) ، وبين آخرين ، حيث تلك الأعمال وغيرها تذهب إلي تفسير القانون على أنه شكل لحماية اللامساواتية المتأصلة في **الاقتصاديات الرأسمالية** ، ومن ناحية أخرى ، وعلى ما يبدو أن القوانين الإصلاحية التحسينية Amelioxative Reformist Laws أحياناً تظهر على تعبيراتها ومظاهرها وأساليب مقابلتها للمواقف والحاجات .

القانون السوسيولوجي **Sociological Jurisprudence :**

بالتضاد من البداية ، فهذه المدرسة كانت اقتراناً Wedded بالفكرة الذاهبة إلي أن التقدم يمكن صنعه كي يظهر من خلال الإصلاح القانوني Legal Reform ، حيث أن المواصفات الرئيسية والمميزة **لعلم الاجتماع القانوني** **Legal Sociology** تفسر القانون كوسائل لحل المشكلات الاجتماعية .

يهذب **(Jhering, 1872)** فكرته عن المجتمع كميدان للمصالح المتنافسة Areana of Competing Interests ، **ووظيفة القانون** تعتبر بمثابة وسيط Mediate فيما بينها ، والغرض يتحدد لإنتاج الأمن Security من ظروف الحياة الاجتماعية ككل ، والجيد في ذلك كله أن القانون يأتي فوق المصالح الخاصة ، وجاء **(Pound, 1911 – 12)** متأثراً بصورة قوية بأفكار من سبقه ، ومعتبراً وظيفة القانون في الديمقراطية Democracy ، **وأضاف مفهومه** بأن مهمة القانون كانت واحدة من الهندسة الاجتماعية Social Engineering ، ولكي ينجز القانون بصورة تتسم بفعالية شكلاً وجوهراً علمياً ، **فإنه يناقش بأن** الدراسات **السوسيولوجية** يمكنها أن تجعل في أي مجال اجتماعي خاضعاً للتنظيم والانضباط والتعديل ، وأن يكون للنظم القانونية وللقواعد السلوكية والتعاليم القائمة تأثيراً حقيقياً . أما **(Ehrlich, 1926, 1913)** كعضو آخر في المدرسة السوسيولوجية ، يركز على الفجوة بين القانون على أساس الكتابات ،

والقانون المعاش Living Law ، والممارسات العرفية الحقيقية للناس Conventional Practices ، ويعتبر Ehrlich أن الممارسة الاجتماعية كانت مصدراً حقيقياً للقانون القابل للتطبيق Viable Law ، وهذا القانون المعاش يمكن أن يكون مجسداً للقرارات والمكانات الاصطلاحية ، ولكن القانون إن لم يمتلك ما يثبته ، فإن هذا يعني افتقاره للحيوية الاجتماعية Social Vitality كي يكون عادلاً ومؤثراً .

وبناء على ذلك ، فإن Ehrlich ينصح المحامين Lawyers والقضاة Jurists ، بأن يجعلوا من أنفسهم مدركين للممارسات والأوضاع الاجتماعية القائمة كي يمكنهم أن يقدموا القانون الاصطلاحي متناغماً مع المجتمع ، فتلك التفسيرات توفر تحديداً عريضاً من جانبه **للقانون على أنه مجموعة** من الشروط والأوضاع للحياة الاجتماعية في المعني الواسع لهذا المصطلح ، والقانون يشتمل قواعد صنعت وعززت بمعرفة منظمات خاصة ، ومن ثم فإن تحديده لا ينصب على الحكومة Government ولكن على المجتمع Society .

ويعاصر **(Weber, 1954,1922)** سابقة ، ويعتبر القانون واضحاً بصورة متساوية ، **والقانون يتضمن** أدوات قسرية Coercive Apparatus ، والهدف من ذلك كان تعزيز معيار أو قاعدة سلوك داخل مجتمع ، تنظيم أو نسق متحد ، هكذا القانون مثل المعايير Law Like Nornts ، ومكفولاً من قبل أجهزة اجتماعية مختلفة ، وليس فقط بمعرفة الدولة ، برغم أن الدولة تختلف عن الآخرين في أنها تملك سلطة على الاحتكار القسري عن طريق العنف ، ويذهب Weber إلي توضيح ذلك :"رغم أن الأدوات القسرية تعتبر دافعاً لطاعة المعايير التي لا تكون بالضرورة قائمة في مثل نظام للقهر الفيزيقي Physical Coercion ، فالدافع يمكن أن يكون سيكولوجي .

وفي نماذجه عن الحكومة والمجتمع Government & Society ونماذجه المثالية Ideal Types ، فإن Weber يحدد هوية الدولة البيروقراطية

بنظام قانوني للقواعد العقلانية ، حيث أنه يشير إلي أن التطور للقانون كان ملحوظاً بحركة من اللاعقلانية المادية والاصطلاحية إلي العقلانية ، **وبهذا المعني فإن العقلانية** Rationality تعني نظاماً مترابطاً منطقياً من القواعد والمبادئ ، أما **اللاعقلانية القانونية** Legal Irrationality تعني الاستخدام لوسائل أخرى عن الاستخدام للمنطق أو الإقناع المتعلق بالحكم أو الفصل في الحالات ، **ومن أمثلة ذلك** : المحاكمات بالتعذيب Ordeals ووسطاء الوحي Oracles كأشكال من اللاعقلانية الاصطلاحية ، والأحكام الاستبدادية أو الاعتباطية Arbitrary Decisions بلغة الميول أو التوازع الشخصية في الحكم The Personal Prediletions of The Judge – تتسق مع اللاعقلانية المادية .

وفي **النماذج المثالية افترض Weber** وجود اتساق بين نموذج التنظيم السياسي الكلي للمجتمع (يتمثل في صيغة التنسيق الإلزامي Imperative Co Ordination) ، وقيمة وأيديولوجيته ، وذلك من ناحية ، وبين نموذج النظام القانوني من ناحية أخرى .

أفكار Weber تستمر في التأثير علي عمل المنظرين للقانون ، فواحد من الكتاب المنقحين **ألا وهو (Unger, 1976)** حيث استعار النماذج المثالية من Weber ، وافتراض عدداً وافراً منها في تسلسل تاريخي ، ولكن لم يختلف فقط في عمل نماذجه عن Weber ، وإنما أيضاً يري بأن القوي الدافعة الأساسية للتغير الإدراك للتنافر أو الانسجام بين المثالية والواقع في نظام اجتماعي معين ، وقد كان **Unger** أكثر نظامية ، ورؤيته شخصية ، أما عن رؤيته تذهب إلي أن المشكلة في زماننا تكون تسوية الخلاف بين الحرية والمجتمع .

ومن أمثال **Weber النظرية القانونية التي صاغها Durkheim** ، والتي تنطوي على إطار تطوري ، وفكرته تذهب إلي أن المجتمعات الأولية ترابطت جميعاً بالتضامن الآلي **Mechanical Solidarity** ، والامتداد المتماسك

منطقياً كنتيجة لتناغم الثقافة ، والتشابهية لكل الوحدات الاجتماعية ، بينما التماسك للمجتمعات المعقدة ، يرجع في واحدة للتضامن العضوي **Organic Solidarity** المؤسس على تقسيم العمل في المجتمع ، ونظام للتباينات المتنامة، الترابط الذهني بكل من تلك كان نموذجاً للقانون ، وقد نظر إلي الجزاء التأديبي Punitive Retribution كصيغة للتعامل مع الأخطاء في المجتمع البدائي ، بينما العدل التعويضي Restitutive Justice كان مناسباً كي يصلح الكثير من الأخطار تحت ظروف أو شروط التضامن العضوي ، حيث تفسير Durkheim للقانون في المجتمعات الأولية كان خطأ تماماً مثل الأنثروبولوجي (Malinowski, 1926) ، الذي أوضح الاتجاه لسؤاله ، فالسؤال إلي أي نطاق القانون يكون شكلاً للتماسك الاجتماعي Social Cohension ، ويبقي مقنعاً Cogent .

يقترب العلماء الاجتماعيون الآن من القانون بالتوحيد الانتقائي والتقطيري للعديد من الأفكار التقليدية للدارسين في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين ، حيث يستخدمون تلك النماذج المتحولة في اتحادها مع المناهج والطرق والمعلومات والاستغراقات الجديدة ، وقد تولد عن ذلك خلفية اقتصادية سياسية معدلة ومتنوعة ، فالدراسات الإحصائية **Statistical Studies** أصبحت شيئاً ملازماً في الكثير من التحليلات للقانون وتأثيراته في المجتمع الجماهيري ، **وكذلك المناهج الكمية Quantitative Methods** يجري تطبيقها في الدراسة للنظم القانونية ، والسلوك في جلسات المحاكمات ، والمحامين ، والأجهزة الإدارية ، فالأسس المنطقية والمناقشات القانونية لم يعد تأخذ في مواجهتها بالقيم،ولكنها تدرس كنصوص وموضوعات ومصدر معلومات، وذلك نظراً لاستنادها هي والمصالح للغموض والوحي بها .

كما أن **النتائج والأبعاد الاقتصادية** تستخدم بشكل متزايد وبصورة واسعة وكبيرة في دراسة وتقويم المعايير القانونية ، وكذلك تكاليف العدل وطبيعة الوصول لتحقيق العدل أصبحت قضايا رئيسية ، فقيم الوضوح The High

Flown حيث تعبير المبادئ القانونية عنها يجري فحصه بمعرفة الاقتصاديين القانونيين Legal Economists في ضوء فعاليتها وتأثيرها الاجتماعي وعدم دقة محتواها الأخلاقي للتحديد الذاتي .

كذلك الأنثروبولوجيون لديهم توسع جوهري في البناء المعرفي القائم فيما يتعلق بالنظام الاجتماعي للمجتمعات اللاغربية Non – Western Societies في صورها البسيطة والمعقدة ، فالمواد الإثنوجرافية جري جمعها من خلال الملاحظة المباشرة Direct Observation ، والتي كشفت عن أساليب واضحة وبسيطة لنظام الحماية والرعاية بدون تدخل الحكومة في نظم محدودة النطاق ، وفي حالة المنازعات يوجد أسلوب للتفاوض في الثقافات الشفاهية Oral Cultural ـــ فتلك الأعمال وثيقة الصلة بالقوة ذات النطاق الواسع والمجتمعات المعقدة ، فالمعرفة لتلك النظم الفرعية Subsystems تكشف عن العلاقات بين القوانين القومية National laws والممارسات المحلية في أجزاء عديدة من العالم .

فالأهمية والانتشار لوجود النظم القانونية الجمعية Plural Legal Systems في عالم ما بعد الكولونية ، وبدرجة متساوية مطلقاً لما كانت عليه من قبل . **فكل النظريات تأسست على فكرة عامة بأن الإجماع** Consensus والقيم العامة Common Values أساس تحتي ضروري لكافة النظم القانونية التي تتسم بالفعالية ، حيث تصبح ذا أهمية عملية لعديد من الأمثلة المتعلقة بالقوة أو السلطة ، وذلك بالأحرى عن الاتفاق أو الإجماع وتعزيز القوانين الاستثنائية أو المستقلة .

فدور القانون في علاقته بالنزاعات Dissensus ، والصراع Conflict والتعددية الثقافية Cultural Pluralism ، والتدرج الطبقي Class Stratification ، تعتبر مسألة ذات خطورة متزايدة للمنظرين الاجتماعيين ، ويضاف لذلك ، فمثلاً قانون الفرصة The Way Law يكون معبراً عنه في

الغرب ، وفي إطار الاختلاف بين المجتمعات ، فإنه في مكان آخر أيضاً قد يصبح هاماً كنتيجة للعلاقات التبادلية الاعتمادية بين الأقطار كافة ، وطالما ينطوي عليها القانون الدولي ، فإنه يؤثر على الطبقات العامة ، ومن التجارة الدولية إلي حقوق المهاجرين . فالتعبير المتباين عن القانون يكون من خلال المهن يولده ، ويطبقه ، ويعززه . فالقانون يكون عملاً مختلفاً تماماً بجلاء بمعرفة هؤلاء الذين يلاحظون ويحللون ويقومون على تدريسه . وهكذا فهناك القانون للمحامين والقضاة ، وللحكومات ، وللمشرعين والإداريين ، والنظام القانوني الاصطلاحي ، له مفاهيمه ومبادئه وأنساقه وأعماله ، وفيا له علاقة بذلك ، رغم أن القانون متماثلاً وإقليمياً للمنظرين القانونيين ، والدارسين للقانون، وللعلماء الاجتماعيين ، والكثير منهم مدرسين ، وأبعد من ذلك يتمثل في الأسلوب ، حيث النظام القانوني له تأثيره Impinges on على مسيرة الحياة الاجتماعية .

العلماء الاجتماعيون يدرسون كل ذلك على نطاق واسع ، وبتنوع عظيم للأغراض والمنظورات ، والبعض منهم مشغولون بجمع وحشد المعلومات التي سوف تكون الأسس للإصلاحات المقترحة ، وآخرين منهم يشاركون في المحاولة لفهم العلاقة بين الأعمال الحقيقية للنظم القانونية والتفسيرات الذاتية حيث تؤلف أيديولوجية ، بدون أي تطبيق مباشر في العقل ، بالأخرى مع فكرة توسيع المعرفة وتهذيب النظرية .

وفي هذا المعني الأكثر اتساعاً ، حيث يمكن القول ، بأن هناك تيارين عامين للبحث الحديث :

يتمثل في مدخل الهندسة الاجتماعية ــ المشكلات الاجتماعية Social Problems Social Engineering Approach حيث ينبثق من الافتراض بأن القانون أداة مقننة مقصودة للضبط ، وتملك القدرة على تشكيل المجتمع ، ولحل المشكلات ، وهذه الأداة نفسها يمكن إعادة صياغتها وتصحيحها تجاه الهدف ،

وهكذا البحث يتمثل في كونه يصلح للأهداف العملية ، **أما الثاني** مدخل السياق الاجتماعي Social Context Approach ، ويفترض هذا المدخل بأن القانون يكون في حد ذاته مظهراً للبناء القائم (أو التاريخ الماضي) للمجتمع ، ويحاول التعرف والفهم أو التفسير لهذا الشكل والمحتوي والنظم من خلال بيان الارتباطات السياقية Contextual Connections ، وذلك كبديل تحديداً من مدخل العلم الاجتماعي Social Science Approach ، وغيره الكثير من المداخل .

وهكذا هناك مدارس متعددة للدراسة القانونية ، وأهم هذه المدارس (محمد وعبد المعطي ، ١٩٩٧) :

١. المدرسة التحليلية :

تستمد أسسها من الفلسفة المثالية التي ترجع إلي **أفلاطون** ، ورواد الفقه التحليلي في مجال القانون ، يتسم منهجهم في الدراسة بالشكلية التامة والجمود ، **فالقانون لديهم** : أوامر واعية مقصود من جانب الدولة ، والتشريع هو المصدر الأساسي للقانون ، طالما أن القانون تعبيراً عن السيادة المطلقة للدولة .

ويصبح القانون بذلك وضعياً ، لأن الدولة تتولي توجيه الأمر للمحكومين مع ربطه بالجزاء ، وعليه فالقانون يتحقق في المجتمع السياسي **الذي ينقسم إلي طبقتين** : طبقة حاكمة لها حق السيادة والأمر دون معقب ، والأخرى طبقة محكومة عليها واجب الطاعة لما يصدر عن الطبقة الحاكمة في المجتمع من أوامر وتكاليف .

وأوجه النقد لتلك المدرسة : أفكارها لا تتسق مع الواقع الحياتي المعاصر ، وتربط بشكل خاطئ **بين القانون والأمر** ، **فالأمر** يستند إلي وجد تفرقة بين من هم أعلي ومن هم أدني ، وأن الذي يمثل المرتبة الأعلى لا يخضع للقانون ، وهذا يتناقض مع متطلبات الديموقراطية ، فالمشرع محكوم بالقانون شأنه في ذلك شأن المواطن العادي ، كما أن **الأمر Order** يتصل بالإدارة

وليس بالتشريع Legislation ، كما أنها تتجاهل الحقائق Adminstration التاريخية ، حيث لا تقوم السيادة لدولة ما لم تأخذ في اعتبارها تلك القواعد الاجتماعية التي مصدرها العادات والتقاليد والأعراف المستمرة عبر الزمان ، وتنمو وتتطور وتؤثر في المجتمع بصورة تلقائية ، وعلاوة على ذلك فإن هذه المدرسة تنطوي على نزعة محافظة ، فالقانون لديها استاتيكي بدلاً من أن يكون تقدمياً يأخذ في اعتباره التطور التاريخي .

٢. المدرسة التاريخية :

تؤكد على المصدر المادي وليس المصدر الشكلي للقانون ، وتهتم بأصل القانون وعلاقته بالبيئة ، ومن ثم يصبح نتاجاً للبيئة التاريخية ، وعملية التطور الاجتماعي أدت وتؤدي إلي إيجاد القوانين التي تواجه المواقف المتجددة ، ولا يصدر القانون بصورة تحكمية عن السلطة العليا صاحبة السيادة ، **وعليه فإنها تؤكد على التاريخ القانوني** وليس فلسفة القانون ، فالقانون من صنع الزمن وثمرة من ثمرات التطور التاريخي ، وتعبير حقيقي عن الحاجات الاجتماعية المختلفة ، ولذلك تعتبر هذه المدرسة **العرف** هو الشكل والأصدق للقانون ، لأنه تعبير مباشر عن الضمير الجمعي الوطني ، بل إنه يفضل عن التشريع الذي لا يزيد عن كونه تعبيراً غير مباشر عن هذا الضمير .

٣. المدرسة الفلسفية :

تضع معايير ومستويات فلسفية للوصول إلي أفضل القوانين ، وفكرة العدالة ترتبط بنسق قانون مثالي ، ولذلك تؤمن بفكرة القانون الطبيعي ، وتناقش القوانين ميتافيزيقياً ، وذلك خلال القرن التاسع عشر ، وتصيغ نظريات العدل الاجتماعي في القرن العشرين ، وتعتقد أن مهمة فيلسوف القانون الاهتمام بالمحتوي المثالي بقدر اهتمامه بالمحتوي الواقعي للقانون ، فالقانون نتاج للثقافة ووسيلة تطويرها ، ومن ثم تأتي معالجتها على أسس تجريدية مما أوقعها في الأخطاء التحيزية والابتعاد عن الموضوعية .

٤. المدرسة الاجتماعية :

تعتمد على التطورات الحديثة في علم الاجتماع وعلم النفس والفلسفة البراجمانية ، وتعني بفحص الأهداف الاجتماعية التي يحققها القانون ، والحكم عليه في ضوئها وليس في ضوء النظريات المجردة ، ومصدر القانون هي تلك القواعد التي تنمو تلقائياً في المجتمع وتخدم المصالح الاجتماعية ، والدولة تضفي القيمة القانونية عليها ، لأن القانون وجد سابق على وجود الدولة ، وبالتالي سلطته أعلى من سلطة الدولة ، وطاعة الناس للقانون تابعة من ضميرهم الطبيعي الذي يؤكد ضرورة التضامن الاجتماعي ، **والجزاء المصاحب للقانون** لا يتخذ صور الإجبار المنظم وإنما هو جزاء سيكولوجي يستند إلي وعي الفرد وإدراكه للقبول الاجتماعي أو عدمه الذي يجئ كاستجابة لسلوكه ، **ولذلك لابد من التحدث عن سيادة القانون وليس سيادة الدولة** ، وفي حالة عدم كفاية شعور التضامن كأساس للقاعدة القانونية ، **فإنه يجري تعزيزه** بأساس آخر هو الشعور بالعدل ، **ومن ثم فإن نشاط الإنسان ينطوي على** شعور اجتماعي (الإحساس بالتضامن) ، وشعور فردي (الشعور بالعدل) كأساس للقاعدة القانونية ، وهو أساس واقعي قائم على الملاحظة والتجربة وليس مجرد التصور والتأمل المجرد .

وتؤكد على أهمية المدخل السوسيولوجي وبخاصة الاتجاه الوظيفي لدراسة القانون ، وتذهب إلي أن القانون هو محصلة التوازن القضائي والإداري بين المصالح المتصارعة في المجتمع .

من الأهمية بمكان **العلاقة بين القانون والدولة والمجتمع :** يعتبر ميكيافيللي هو أول من أدخل مصطلح الدولة The State إلي دراسات علم السياسة ، وقد حددها في كتابة " الأمير **The Prince** " : كافة القوي التي من شأنها أن تمارس سلطة على الأفراد ، وذلك سواء أكانت ملكية أو جمهورية (محمد ، ١٩٩٨) **وهناك ملامح عامة يمكننا في ضوئها تحليل مفهوم الدولة :** الشعب ، والإقليم ، والحكم ، والسيادة ، وبالإضافة لعناصر أخرى مثل

الاعتراف الدولي ، ولكن هذا لا يكفي لتمييز الدولة ، حيث أن الدولة حقيقة تاريخية تستند دراستها على أساس منطقي تطوري ، كي نتمكن من فهم طبيعتها البالغة التعقيدة ، وانطلاقاً من ذلك يمكن التمييز بين ثلاث تصورات رئيسية للدولة : **التصور الأول** : يعتبر الدولة بمثابة لنظام القانوني الذي تترابط بداخله أجزاء المجتمع المختلفة ترابطاً سياسياً ، و**التصور الثاني** : الدولة بوصفها تمثل القوة العليا أو السلطة المطلقة للملك أو الحكومة ، وذلك بمعني ، أن الدولة أداة سياسية تستخدمها طبقة أو جماعة مسيطرة كي تتحكم في المجتمع بأكمله ، و**التصور الثالث** : يذهب إلي أن الدولة كما لو كانت هيئة أو تنظيماً يستعين به مجتمع قائم على المساواة في تحقيق وإنجاز الأهداف العامة .

وتلك التناولات كل منها ينطوي على تبريرات تجعل كل منها يرفض الآخر، وإن كان منها يبرز جانباً محدداً ، **فالأول** محور اهتمامه العلاقات الدولية وأهمية الاستقلال وقدرة الدولة على الدخول في علاقات متنوعة مع غيرها من الدول ، **والثاني يشير** إلي النفوذ والتأثير السياسي من خلال سيادة الطبقة الحاكمة وأهمية القوة الملزمة ، **أما الثالث** يتمثل في إذا كان الهدف الأساسي هو تحقيق التوازن والانسجام والعلاقات المستقرة ، **فإن سيادة القانون** بمثابة العنصر الأساسي في بناء الدولة .

وهكذا **فإن الدولة لا تفهم** إلا في سياق تاريخي ، وكما يذهب Laski (محمد، ١٩٩٨) بأن طابع الدولة الحديثة هو النتيجة المترتبة على تاريخها ، فالدولة لديها قوة Power أي لديها القدرة علي فرض إراداتها على جميع الأفراد، وهذا ما تفتقر إليه الهيئات الأخرى الاقتصادية والدينية والأخيرة بما لديها من سلطة الدولة ومن إرادة علوية في بعض الأحيان لم تستطيع أن تكفل للمجتمع النظام والاستقرار ، ولهذا **أصبحت سلطة الدولة** هي الصورة الفعالة لقدرتها على إشباع المطالب المؤثرة التي تقع على عاتقها ، ومن ثم فإن الدولة حين تفرض إراداتها تعبر عن ذلك في صيغة أوامر قانونية ، وهذا لا يتأتي من فراغ وإنما تعبير إيجابي عن مطالب ورغبات قائمة بالفعل ، **وذلك كما يذهب**

Weber حينما استبدل فكرة الحتمية بالنماذج الاحتمالية ، وفي هذا الإطار كتب Weber **في تعريفه للقانون والسلطة** : يتواجد القانون حينما توجد احتمالية أن تسيطر على النظام مجموعة محددة من البشر يكون في مقدورها استخدام القهر الفيزيقي والعقلي بهدف تحقيق التكيف مع النظام ، أو توقيع الجزاءات في حالة الانحراف عنه وبصورة عامة ، **ولذلك فإنه يجب أن تفهم** السلطة باعتبارها الفرصة التي يتمكن فيها الإنسان أو مجموعة من البشر من فرض إرادتهم بفعل شعبي ، ضد مقاومة الآخرين الذين يشاركون في ذات الفعل (تـار ، ١٩٩٥) ، **فكأن** القوانين الصادرة عن الدولة هي استجابة لهذه الرغبات ، إذ يتوقف مدى صلاحيتها على درجة هذه الاستجابة . **والدولة بهذا المعني هي " طريقة "** يلجأ إليها المجتمع لتنظيم السلوك الإنساني، فهي النظام القانوني الذي تقيده معايير سلوك الأفراد وتصبه في قوالب محددة ، وذلك لتحقيق غايات **وأهداف** عامة ، وللتعامل مع مجموعة هائلة متنوعة من المصالح الشخصية والجماعية المتنافسة والمتعاونة ، وتحقيق مطالبتها بولاء الأفراد ، لها ، وبطبيعة الحال ، هذا يتحقق يجعل الاستجابة للمطالب الاجتماعية قاعدة عامة تنتجها ، **ما يميز الدولة المعاصرة أنها تستند إلي فكرة الدستور Constitution** في شكلها القانوني الملزم ، وهذا يختلف عن الغلبة لنظم سياسية تقوم على الزعامة واختلاط السلطة بشخص الحاكم باعتبارها من امتيازاته وحقوقه الشخصية ، تسنده فيها القوة المادية وعمق المؤثرات العقائدية والتقاليد السائدة في المجتمع ورسوخها في وعي الناس وإدراكهم .

وفي هذا الصدد لابد من الإشارة إلي القانون والدولة والمجتمع والأمة والحكومة : المجتمع في حقيقته نوع من التعاقد ، **والدولة لا تعتبر أكثر** من عضو مشارك في هذا الاتفاق . وهكذا فإن المجتمع يضم العديد من النظم الاجتماعية من بينها الدولة التي تمثل تنظيماً عقلياً أو رشيداً Rational Organization يحقق أهدافاً محددة بالذات شأنه في ذلك شأن المنظمات الأخرى التي تنتشر في المجتمع بأسره وتمارس بعض الوظائف . **والاختلاف**

بين الدولة والمجتمع من حيث الوظيفة **Function** ، وظيفة الدولة تدعيم وتثبيت الإطار القانوني بهدف المحافظة على القانون والنظام ، في حين المجتمع يمارس وظائف أخرى عديدة حتى يتمكن من إشباع المتطلبات العديدة للحياة الاجتماعية . **والاختلاف الآخر بينهما من الناحية البنائية** Strucutre كما يذهب Barker (محمد ، ١٩٩٨) : أعضاء أمة معينة ينتمون إلي تنظيم واحد فقط هو الدولة يتسم بأنه تنظيم قانوني يخضع لأهداف وقواعد قانونية مقررة ، في حين هؤلاء الأعضاء ينتمون إلي تنظيمات متعددة تشبع حاجاتهم الاجتماعية ، ولا تخضع لنفس هذه القواعد الملزمة ، **وهذه التفرقة تلقي الضوء على** الطابع الحقيقي للدولة State وتوضح سلطتها المحدودة التي تمارسها استجابة لمتطلبات المجتمع Society . **وينتقل إلي التفرقة بين الدولة والأمة Nation ، وكما يحدد Barker الأمة** : جماعة من الناس تحققت وحدتهم على أساس وحدة الأرض والجوار ، وما ترتب على ذلك من وطن مشترك وهذا ما يعرف بالوطنية Nationalistic، ثم على أساس وحدة الزمن أو التاريخ والميراث المشترك للأجيال السابقة وما يتولد عن ذلك من وحدة في أسلوب الحياة أو ما يعرف باسم القومية Nationalism .

وعليه فإن أبناء الأمة قد ينحدرون من أجناس وسلالات بشرية متباينة ، وتجمعهم وحدة الأرض نتيجة لموجات الهجرة المتعددة ، **ولذلك لا يجوز الخلط بين الدولة والأمة** ، فالأخيرة ليس لها تنظيم قانوني ، أما الدولة تعتبر أعلى المجتمعات السياسية وأكثر كما لا وتعقيداً ، ونختلف مع البعض فيما يذهبون إليه **من خلط بين الدولة والحكومة** Government باعتبارهما مترادفين : **الدولة لها** أغراض عملية هي الحكومة ، وبالتالي فالدولة كونها الجهاز السياسي الحكومي في المجتمع ، **ولكن هذا الترادف يتجاهل حقيقة هامة** : الحكومة هيئة تضم بعض المواطنين ، في حين الدولة يقوم كيانها على كافة المواطنين أعضاء المجتمع ، ومن ثم فإن الحكومة جهاز تستخدمه الدولة لتحقيق أغراضها ، ولهذا تفوض لها الدولة بعض السلطات ، والحكومات تتعاقب في وجودها وبقائها في الحكم ، ولكن الدولة تظل محافظة على كيانها (**محمد** ، ١٩٩٨) .

ونضيف هنا أنه في مجال المجتمع توجد القوانين الاجتماعية التي تعبر عنها العادات والتقاليد والأعراف السائدة ، **وبالتالي نقصد بالقانون** : المبادئ التي تحكم السلوك الإنساني ، وهذا المعني ، **القانون إما يكون أخلاقياً وإما يكون سياسياً** . والقوانين الأخلاقية : تتعلق بالدافع والقرارات الفردية الداخلية ، ويدعمها الوعي أو الضمير الفردي والرأي العام ، وفي حالة انتهاك هذه القوانين يعاني الفرد من استهجان المجتمع له وعدم موافقته على سلوكه . أما القوانين السياسية : القواعد التي تقرها الدولة لتحديد علاقات الناس بعضهم ببعض في المجتمع ، وتلك قواعد عامة للسلوك الإنساني الخارجي تدعمها السلطة السياسية العامة ، وانتهاج هذه القواعد يعرض الفرد لعقوبات محددة سياسياً .

وفي علم السياسة يجري الاهتمام بصفة خاصة بالقوانين العامة أو التي يعرق عموماً باسم القوانين الوضعية ، **ويذهب فلاسفة السياسة إلي أن العلاقة** الكبرى للدولة هو القانون ، والحكم معناه ممارسة الضبط والمراقبة ، وهذا بدوره يجعل من الضروري إيجاد قواعد أو مبادئ للسلوك تدعمها جزاءات محددة ، **وهكذا فإن الفكرة الأساسية** للقانون هي الضبط ، وليس معني ذلك أن كافة القوانين ناهية فحسب أو ذات طابع سلبي فقط ، **فهناك** قوانين تحدد الحريات، وتقرر حقوق الأفراد . **وللقوانين التي تستخدمها الدولة** لتنظيم سلوك أعضائها تعبر عن إرادة هذه الدولة ، فسيادة **الدولة تتجلي في القوانين** المقررة ، **كما أن القانون يتميز بالعمومية** : أي قدرة القوانين على مواجهة المواقف العامة، ومن ثم يكتسب القانون صفة الدوام والاستمرار ، **وأيضاً** يرتبط بالقانون صفة التجريد : قواعد القانون هي قواعد عامة ومجردة ، ولا تتعلق بموقف معين أو شخص بالذات ، والعنصر الجوهري في قيام القانون هو توافر صفة الإلزام أو الإجبار فيه ، وصفة الردع في حالة عدم طاعة القوانين والامتثال لها تؤكد سيادة القانون ، وهذا الإجبار يتميز بأنه مادي ملموس ، وهو إجبار منظم تتولي سلطة عامة مختصة توقيعه هي السلطة التنفيذية **(محمد وعبد المعطي ، ١٩٩٧)** .

ولهذا الجزاء أو الإجبار صور مختلفة باختلاف المكان والزمان ، وتتنوع بتنوع فروع القانون واختلاف طبيعة قواعده : الجزاء الجنائي أي الإجبار الذي يتخذ كل العقوبة ، أما الجزاء المدني وصوره متعددة مثل البطلان في حالة إبرام تصرفات قانونية على خلاف القانون .

ويجدر بنا في هذا الصدد أن نتناول بالتحليل العلاقة بين القانون والقوة والتدرج الطبقي الاجتماعي والتغير الاجتماعي والتوازن والصراع ، ذلك سواء أكان القانون متغير مستقل أو تابع .

ففي علاقة القانون بالقوة والتدرج الطبقي الاجتماعي (جابر ، ١٩٩٧) :

القانون بمعناه الواسع يعني القدرة على تحديد سلوك الآخرين بما يتفق مع رغبات أحد الأشخاص ، وعليه فإن الفهم الحقيقي للظاهرة القانونية لا يتحقق بتجاهل القوة Power ، **فالنسق القانوني** ينطوي على علاقات القوة أو يعكس هذه العلاقات **بطريقين أساسين : المظهر الأول** : أن صناع القانون ، ومفسريه ، ومنفذيه هم أنفسهم مراكز للقوة ، ولكن ليسوا أحراراً حرية مطلقة في استخدامهم لتلك القوة وفقاً لأهوائهم الشخصية ، حيث الأداة القانونية تفرض بالتعريف المجتمعي والذي يحدد دورها ، وكذلك تفرضها مثل العدالة السائدة بالمجتمع ، وأخيراً تفرضها التحديدات العملية التي تمارس تجاه فاعلية التنفيذ المطلق للقوة ، **وفاعلية القوة القانونية** ترتبط بطابع السلطة فيها وغالباً ما يكون طابع الإجبار الذي تتميز به السلطة ، والقوة ـــ كما لدى العلماء الاجتماعيين ـــ في نطاق العلاقات الاجتماعية عموماً كما هو الحال في السياق القانوني ، **أما المظهر الثاني للقوة في النسق القانوني** : النسق القانوني يخلق ويوضح الحقوق والواجبات ، والاعتراف الرسمي والمجتمعي بوجود حق قانوني معين ينطوي بالضرورة على القوة ، أي قوة الأفراد والجماعات لفرض هذا الحق من خلال المؤسسات القانونية .

وطالما أن القواعد القانونية تهتم بجوانب الحياة الاجتماعية المتصلة بالقوة مثل توزيع الموارد النادرة ، وعليه من الضروري الاعتراف بأن النظام القانوني يؤسس ويقيم النماذج العامة لعلاقات القوة في المجتمع أو أنه يعترف بها

على أقل تقدير ويضفي عليها طابع الشرعية ، وعندما مثلاً يحدد النسق القانوني حقوق الملكية لتوزيع القوة ، فإن النتائج المترتبة على ذلك تقع على مستويات الحياة الاجتماعية ، وتؤثر على نماذج التفاعل الإنساني اليومي وعلى الموقف العام للجماعات الكبرى والفئات الاجتماعية داخل المجتمع ، وكل منح لحقوق جديدة مدنية أو سياسية جديدة يعمل على تضيق المسافة بين الحكام والمحكومين وينطوي على تغير يطرأ على توزيع القوة وكذلك طابعها ، طالما أن الحق الممنوح لأحد الأطراف يتضمن واجباً يفرض على طرف آخر ، والعكس بالعكس ، وعليه فإن القانون يؤثر على ترتب الشرائح الاجتماعية داخل المجتمع، ويتضح هذا التأثير في المجالين الاقتصادي والسياسي ، كما أن للقانون طبيعة مزدوجة تتمثل في قدرته على توسيع نطاق حرية الإنسان وتقييد هذه الحرية في آن واحد .

وإذا كان هناك حاجة للضبط والرقابة القانونية على تعبئة الموارد في المجتمع ، فهذا ينطوي على علاقة متينة بين النظام القانوني ونظام التدرج الطبقي الاجتماعي ، وتتجلى هذه العلاقة في حالة اهتمام المجتمع بالتخطيط العقلاني للنظام الاقتصادي والاجتماعي ، وما يتمخض عنه من توزيع الثروة على الأفراد ، وعلى أية حال تتوقع وجود صلة وثيقة بين القانون والتدرج الطبقي الاجتماعي في كافة المجتمعات سواء الديكتاتورية أو الديمقراطية .

أما بشأن العلاقة بين القانون والتغير الاجتماعي : لا يمكن أن نستند إلي الحكم النهائي الذي يذهب إلي أن القانون يتطور أو ينمو بنفس تطور ونمو المجتمعات ، وإن كان التعقيد القانوني ربما يسير إلي جانب درجة التعقيد المجتمعي ، **ويذهب Weber** إلي أن نمو أي قانون أو إجراء لابد وأن يمر بمراحل ، وتلك المراحل لا تخرج عن كونها بناءات أو تركيبات نظرية ، وهذا ما تؤكده شواهد في بلدان من العالم بأن تلك المراحل لم تحدث ، بل كل مرحلة تنطوي على عناصر معينة يمكن أن توجد في الممارسة القانونية سواء في العصور القديمة أو الحديثة ، **فالتجربة الأمريكية** تشير إلي التطورات الحديثة

التي طرأت على النسق القانوني الأمريكي ، والتي توضح في ذات الوقت استجابة القانون للعوامل والظروف الاجتماعية المتغيرة ، ويلخصها **Selznick** في ثلاث اتجاهات :

١. انهيار فاعلية القرابة والمراكز المحددة لتوجيه الضبط الاجتماعي ، وظهور مجتمع جماهيري يتسم بالحركة والتعددية ، مما تمخض عنه فاعلي للهيئات الضبطية الرسمية .
٢. ظهور تنظيمات كبري نتيجة لانبثاق مشكلات قانونية جديدة ومتعددة :
٣. تصاعد المصالح الاجتماعية وتفوقها على المصالح البضيقة مع تزايد الاهتمام بالتحول الاجتماعي للقانون والعناية بإخضاع فكرة الحقوق المجزدة لاعتبارات متصلة بالصالح العام ورفاهية المجتمع :

والتشريع يلعب دوراً هاماً في التطور الحديث للقانون ، وهذا ينطوي على إمكانية الفصل الحاسم بين نشاط المحاكم وبين صناعة السياسة العامة للتشريع ، **فالمشرع** يتمكن من أن يدخل تغيرات واسعة في السياسة العامة وذلك على نحو يسير وسريع ، وكما انعكست الظروف الاجتماعية المتغيرة على مجالات معينة للقانون الأساسي ، فقد برز أثرها أيضاً على الهيكل والعمليات التنظيمية للمؤسسات القانونية ذاتها مثل إنشاء أنواع أخرى من المحاكم المتخصصة للتعامل مع نماذج معينة مع القضايا والدعاوي ، ويعتبر استجابة لتعقد العلاقة بين المواطنين من جهة ، والتنظيمات الكبرى والحكومة من جهة أخرى ، وما تتطلبه من خبرات متخصصة في المعرفة .

مما سبق يعتبر القانون متغيراً تابعاً أو مصاحباً في ظل استجابته لنماذج التغيرات البنائية والمعيارية الكبرى في المجتمع في نفس الوقت الذي يعكس فيه مثل هذه التغيرات . **ولكن هل يصبح القانون متغيراً مستقلاً ؟** أي يمكنه إحداث تغير أكثر مما يعكسه ، وقد يكون هذا الأثر مستتراً أو كامناً ، وذلك ما أكده اتباع المدرسة الدروانية الاجتماعية ، **حيث ذهب Spencer** إلي أن الأعراف سابقة على القوانين ، ولا تتغير بوسائل مصطنعة ، ولكن قد تتعدل بواسطة

جهود بطيئة ومستمرة لفترة طويلة ، وهذا الاعتقاد يتمسك به عدد ضئيل من علماء الاجتماع اليوم ، والذي يقوم على بقاء العادات الشعبية الأصح وفقاً للاعتقاد التطوري الاجتماعي ، وأن أساليب الدولة لا تستطيع أن تغير العادات الشعبية ؛ وبالتالي يكون القانون متغيراً تابعاً أو أثراً وليس سبباً باقياً ومستمراً (جابر ، ١٩٩٧) .

أما علماء الاجتماع المحدثين ذوي التوجيه الأمبيريقي يذهبون إلي أن الروافد الرئيسية للضبط الاجتماعي توجد : المعايير الجماعية المستدمجة ، وفي مجموعة الضغوط المتبادلة على مستوي الأشخاص ، وذلك أكثر مما توجد في القواعد المحددة بطريقة رسمية ، ومن ثم فالقواعد القانونية في نفس الوقت لها دور إرشادي ، فمثلاً في مجال العقود التجارية ، فالإطار القانوني متفق عليه في هذا المجال ، وأطراف التبادل قد يفضلون الاعتماد على وسائل أخرى غير العقد في التوصل إلي الاتفاق (جابر ، ١٩٩٧) .

ونتنقل إلي مدى فاعلية القانون كأداة للتغير الاجتماعي-أو تدعيم وتعزيز التغير الاجتماعي ، ولكي تتحقق الفاعلية فلابد من توافر مجموعة من الظروف: السلطة أو الهيئة تكون مصدراً أساسياً للقانون الجديد ، الخلفية الاجتماعية والتاريخية والقانونية للمجتمع تعتبر انعكاساً للقانون وسنده وتوفر التبرير لوجوده، قابلية النماذج القانونية القائمة للتعميم وأن تكون واضحة ومحددة ، قدرة الهيئة التنفيذية على الإعلان بالتزامها بتلك المعايير الجديدة ، قابلية استخدام الجزاءات الإيجابية مثلما تستخدم الجزاءات السلبية ، الحماية الكاملة والفعالة للأفراد الذي يقعون ضحية لانتهاك القانون (جابر ، ١٩٩٧) .

ونختم حديثنا عن القانون هنا بموقفه نحو التوازن والصراع في المجتمع. وفقاً للرؤية السوسيولوجية للقانون الغالبة فإنه يعتبر ميكانيزم تكاملياً في المجتمع، وذلك باعتباره يدعم الاستقرار والتوازن الاجتماعي ، ولكن في نفس الوقت لا يعتبر ظاهرة استاتيكية أو تتسم بالاستقرار في كل الأحوال ، وعليه فإنه

لا يساعد على إحداث تغييرات في بناءات علاقات القوة بالمجتمع وإنما يعكسها فقط ، وفي المقابل الرؤية التي تنطبق من القوى المتصارعة والمصالح المتضاربة في المجتمع ، والتوازن للنسق الاجتماعي لا يعدو كونه أكثر من مجرد انعكاس لعملية مفتعلة في لحظة معينة من الزمان ، وبالتالي يجري تفسير النسق القانوني في حدود الصراع والتغير (جابر ، ١٩٩٧) .

ونؤكد هنا بأن الأنساق القانونية ما هي إلا مخاض للمجتمع الذي هو عبارة عن مزيج من الاستقرار والتغير .

الفصل الثاني

الضبط الاجتماعي والتشريع الاجتماعي

"رؤية سوسيولوجية قانونية"

ربما كان الإنسان البدائي غير مقيد بقيود في حياته المعيشية ، ونجاحه في محاولته لتوفير طعامه بدون ضوابط على سلوكه ، فضلاً عن خلو الحياة البدائية من ضوابط على تصرفات الإنسان الأولي من حيث العلاقات الزواجية ، والتي خضعت أيضاً لأساليب القنص والسيطرة من جانب الرجل القوي البنية ، وربما تكون مناسبة مع ما يسود من نظم قد يرتضيها الناس في ذلك الوقت ، ولا تنفي أنه حتى وقتنا هذا لا زالت هناك ممارسات من هذا القبيل في بعض مناطق من العالم ، وتخضع للعديد من الدراسات والبحوث من خلال منظور للسلوك والعلاقات الإنسانية غير الاعتيادية للحياة المعاصرة .

وننبه هنا أن المجتمع البدائي لم يكن خالياً بصورة تامة من أساليب السيطرة والضبط والإلزام ، وإنما توفرت نظم وسلطة تمثلت في سلطة رب القبيلة أو العشيرة في الجماعات البدائية القبلية والعشائرية بهدف تنظيم العلاقات بين العشائر والقبائل في المجتمع الواحد، وكذلك توزيع العمل والإنتاج بين أفرادهم وتنظيم الملكية وتوجه الحياة الزواجية ، وذلك دون تدخل خارجي طالما كانت هذه العلاقات سلسلة ولم تدخل في تعقيد أو تشابك ، أما في الأحوال الأخرى كانت تقوي سلطة من خول له الحق في الحكم والسلطان عندما تضعف سلطة القبيلة أو العشيرة أو المسئول عنها في تدبير شئون العيش وتدبير شئون العلاقات بين الأفراد وبين القبائل والعشائر (المسلماني ، ١٩٨٠) .

وكانت مصادر التحكم في علاقات الأفراد والجماعات في البدائية الأولي الأعراف والعادات والتقاليد التي تحكم الروابط ، وهي بذلك كانت كافية لمجتمعات بسيطة لم تتعقد بعد ، وسلطة رب القبيلة والعشيرة هي السائدة بين أفرادها تحكم بينهم ، وتفصل في منازعاتهم . ويتحول المجتمعات إلي أتباع من

يكون مسئول عن الحكم وتولي السلطة على أساس من اختيار مقترض (**نظرية العقد الاجتماعي**) ، وبمقتضاه يصير تنصيب أو قيام حاكم يحكم المجتمع باسم جميع قبائله وعشائره ، ويقوم الحاكم بحكم المجتمع مصادر التشريع التي تأثرت به دول عديدة في أوروبا وأمريكا الشمالية (**المسلماني ، ١٩٨٠**) .

ونظراً لتطور الأحوال في الدول المختلفة وبخاصة الدول الغربية خلال القرن التاسع عشر ، واتجاه الدول للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومحاولة الوقوف تجاه المشكلات والأمراض الاجتماعية السابقة واللاحقة على التحولات المجتمعية ، وبظهور النظريات والفلسفات الاجتماعية وما كانت تدعو إليه من حرية العمل وما ينطوي عليه من زيادة المنافسة في الإنتاج والتوزيع ، في مقابل تحولات إنسانية واجتماعية جديدة شملت الدعوة وتنظيم الدعوة بضوابط أسهمت في أشكال جديدة من التحرر الإنساني والحفاظ على المقومات والعناصر البشرية من خلال **تشريعات شملت** : تحديد ساعات العمل والأجور ، وأهمية المرأة في الإنتاج وغيرها من التشريعات التي كانت نتاج مطالبات وحركات اجتماعية ومصادمات وثورات وأثرها في العمل على تغيير الأوضاع العامة بالمجتمع .

ومن جانب آخر تطور النظريات السياسية والمتعلقة بنظم الحكم وأشكال الدولة ، وبطبيعة الحال فإن الدولة التي أخذت بمسالك نحو الشعور والاستجابة لحاجات ومتطلبات مواطنيها ، أو كما تسمى في المذاهب السياسية بالدول الديموقراطية ، كانت أكثر استجابة وملائمة مقارنة بنظم أخرى ، ولذا جاء هذا الشكل السياسي للدولة كتعبير عن المبادئ الوضعية للحرية والمساواة والفردية (الخصوصية) وحرية المنافسة وحرية العمل والمطالبة بعدم التدخل الحكومي ، وما ينطوي ذلك من اهتمام بقيمة الفرد ورعاية المواطنين بصفة عامة ، وضرورة العمل الإيجابي تحقيقاً للرفاهية العامة ، وأن تكون مسئولية الدول والحكومات والتنظيمات غير الحكومية وبصور متعددة سواء أكانت تشريعات أو **نحو استصدار تشريعات تشمل** : حماية العامل من الاستغلال ، حماية المرأة من سيطرة الرجل ، حماية الأطفال من الإهمال أو عدم العناية بهم أو استغلالهم ،

حماية الفقراء من الحاجة والحصول على مساعدة الحكومة كجزء من مسئولياتها، الرقابة والحماية والتنظيم والضبط والتدخل في الأمور التي تقتضي ذلك من الدولة لصالح المجتمع ورعاية فئاته ، فرض الضرائب على القادرين والحفاظ على الأمن العام والأخلاقيات ومقاومة عوامل الهدم والتسول والإدمان وتجارة الرقيق وغير ذلك من الأمور التي تهدر آدمية الإنسان . (المسلماني ، ١٩٨٠) .

تفسير الضبط الاجتماعي : سوسيولوجيا وقانونياً

فكرة الضبط قديمة في الفكر الاجتماعي والفلسفي على السواء ، وقد ظهرت العديد من المحاولات (جابر ، ١٩٧٧) لتناول الضبط والتي تأثرت بطبيعة محاولات الفكر في تحديدها وتفسيرها .

فمثلاً كان الفكر الاجتماعي في الشرق القديم يتسم بانعدام التنظيم وفردياً في أساسه وتعبيره ، حيث كان اهتمامه بالفرد على حساب اهتمامه بالجماعة ، وعندما يهتم بالأخير يركز على الجماعات الأولية كالعشيرة وجماعة الجوار والقربة ، وإن احتلت دراسة القانون ممثلة في الحكومة مكانة هامة أي أن الاهتمام الكبير يتعلق بالنظم الملزمة كالدولة والأسرة والملكية ، فضلاً عن الاهتمام ببعض جوانب التنظيم الاجتماعي والأخطاء السائدة في القواعد التي تحكم معظم جوانب الحياة في الجماعة وكذلك الواجبات والحقوق الاجتماعية وبخاصة القواعد الخلقية وطبيعة الأولويات الاجتماعية والتربية من حيث النظرية ووسيلة التطبيق .

وقد تأثرت دراسات الضبط الاجتماعي ونظرياته بفكرتين : **الفكرة الأولي هي فكرة القانون الطبيعي** : لا تهتم بالعوامل الاجتماعية المؤثرة في سلوك أعضاء المجتمع ، وإنما الاهتمام بالظروف الطبيعية أو الفيزيقية وتأثيرها في السلوك ، وقد انعكست ظروف المجتمع المعاصرة لمفكري النظام الطبيعي " **أفلاطون وأرسطو** " على تناولاتهما التي ذهبت إلي المعالجة لمشكلة النظام

الاجتماعي وكيفية تدعيم التماسك في المجتمع ، ونظراً إلي التفكك الاجتماعي والسياسي في عصرهما إلا أنه انتقال من السلطة القديمة القائمة على علم اللاهوت اليوناني وفي إطار انهيار النظام الاجتماعي إلي مرحلة أخرى تقوم على النظام العلماني ، واعتبر أفلاطون أن الحاجة إلي دعم التماسك الاجتماعي تتحقق من خلال الدولة ممثلة في الجمهورية والقوانين ، والدولة تمثل تطوراً في الطبيعة الإنسانية وتمارس السلطة تجاه النظم الاجتماعية والأفراد وتحقق العدالة كجوهر للأخلاق ، ويمثل الدولة أو السلطة العليا طبقة الصفوة من الحكماء والفلاسفة ، **وترتب على ذلك ظهور النظرية الارستقراطية في السياسة .**

أما " أرسطو " اعتبر أصل النظام في الدولة التي خلقت بفعل الطبيعة وهي سابقة على وجود الفرد الذي يشبه الجزء في علاقته بالكل طالما أنه لا يمكنه أن ينعزل عنها ويكتفي بذاته .

ولذلك فإن الدراسات والاهتمامات التالية اتفقت مع أرسطو بأن الإنسان اجتماعي بطبيعته واهتمت بقانون الطبيعة باعتباره أفضل موجه للسلوك الأخلاقي وضرورة التحرر من المؤثرات الخارجية التي تمارسها الدولة وبالتالي الخضوع لقانون الطبيعة الذي يعلو فوق كل قانون وضعي .

وبعد ذلك أضفي الطابع الديني على فكرة القانون الطبيعي بالتالي اعتبر القانون الإلهي الذي تجري في ضوئه تفسير كافة المحاولات وكذلك الحوادث المؤقتة التي تظهر في سلوك الفرد وفي حياته اليومية ، ومن ثم أصبح الملوك امتداداً للآلهة علي الأرض وحكمهم مقدس ، وفي المسائل الروحية كان الكهنة بمثابة ممثلين لله ، ويعتقد بعض المؤرخين وعلماء الاجتماع بأن هذه الفترة خالية من الصراع بين السلطة الدينية والعلمانية .

أما الفكرة الثانية هي فكرة القانون الوضعي : تقوم على الاعتقاد بأن المجتمع يعتمد في أساسه على الوعي بالمصلحة الشخصية ، ولذا كانت الدعوة إلي تدعيم النظم الاجتماعية المرتبطة بعلاقات الأشخاص ، وقد أدي ذلك كما

يذهب بعض مؤرخي علم الاجتماع إلي ظهور مذهب العقد الاجتماعي الذي يذهب بأن أصل النظام يجسد في التعاقد الذي يشعر طرفاه بالفائدة ولا يجسد في طبيعة الإنسان .

مع العصر الحديث ظهرت العديد من المذاهب والنظريات الاجتماعية والسيكولوجية والسياسية : **مذهب العقد الاجتماعي** : جاء كرد فعل لانشغال المفكرين الاجتماعيين والسياسيين بتدعيم النظام ، وانهيار النظام الطبيعي للدولة الروحية ، وانهيار البناء الإقطاعي في الدولة العلمانية ، وضرورة البحث عن مصدر جديد للسلطة يفسرون به انضباط السلوك الاجتماعي ، والذي جري التعبير عنه من خلال أصحاب نظريات العقد الاجتماعي الذين اختلفوا فيما بينهم في تصورهم لهذا العقد " هوبز Hobes " ، " لوك Lock وغيرهم " : حالة الفطرة كانت سائدة قبل وجود المجتمع المنظم وتميزت بالرذيلة والبهيمية وعدم التنظيم والصراع الدائم والحرب في مقابل حالة طبيعية واجتماعية يسودها السلام بفضل التعاقد وزيادة الملكية والرغبة في حمايتها وضمانها ، أما مصدر السلطة فإن السلطة تأتي من خارج المجتمع وتفرض على الناس الذين يعيشون بالفطرة ومن ثم يتخلون عن كثير من حرياتهم وحقوقهم للمجتمع في مقابل أن السلطة في الفرد ذاته وليست خارجية وما يمنحه الفرد للمجتمع لا يعطيها لفرد بالذات .

أما بشأن الاتفاق بين أصحاب مذهب العقد الاجتماعي : ابتعادهم عن التفسيرات الخارقة واللاهوتية للحياة والضبط الاجتماعي ، واتجهوا إلي مفاهيم وتصورات تتناول حرية الإنسان في المجتمع وحريته في تحديد مصيره طالما أفعاله تتسق مع القانون بصفته مشارك في وضعه ، ومن ثم أصبح مصدر السلطة القوي الاجتماعية وليست القوي الطبيعية الخارقة .

وهكذا فإن أصل النظام والسلطة وفقاً لفكرة العقد الاجتماعي يكمن في القوي الاجتماعية وبخاصة في عنصر التعاقد ، ومن ثم فهي نظرية علمانية ومضادة للنظريات والتفسيرات الدينية واللاهوتية .

ومن النظريات الأخرى في العصر الحديث بشأن الضبط الاجتماعي **نظرية التقدم** : جاءت لعديد من العوامل أهمها ظهور العلم ، ونمو العقلانية ، وتذهب إلي أن التقدم البشري يعتبر تلقائياً وطبيعياً والذي يقوم على أي جهد جمعي تكون غايته نحو التقدم ، والإعتقاد في إمكانية وصول الإنسانية إلي الكمال بالتنوير الشامل والتعليم العقلاني ، والتقدم حقيقة واقعة ، وقد ترتب على نظرية التقدم العديد من النتائج التي تتفق مع **بعض نظريات الضبط الاجتماعي التقليدية** : الضبط يظهر في المجتمع الحديث نتيجة للتقدم ولتطور الحضارة والمجتمع ، أما المجتمع البدائي لم يحتاج لأساليب خاصة بالضبط الاجتماعي لبساطة الحياة عامة والحياة اليومية خاصة ، ومن ثم لم تظهر الحاجة إلي وسائل الضبط تتمثل بخاصة في القانون ووسائل الاتصال .

وقد حاولت العديد من النظريات السياسية والاجتماعية المبكرة تقديم تحليلات حول موضوعين هامين (جابر ، ١٩٩٧) ، **الموضوع الأول** : طبيعة الدولة وصور الحكومة والسيادة في انعكاساتهم فيما بعد على دراسات الضبط الاجتماعي التقليدية والحديثة والمعاصرة ، وإن كانت الدراسات لم تشر إلي الدولة ودورها في عملية الضبط الاجتماعي المباشر .

في هذا الصدد نذهب من خلال " كونت Conte وسبنسر Spencer" فيري " **كونت** " **أن الدولة** : هيئة توجه الأنشطة المادية العامة للمجتمع ، وهي مرادف للأمة والمجتمع بوجه عام ، **وعناصرها** : الشعب والإقليم والقوة الحاكمة والتنظيم الحكومي ، وتأكيد العلاقة المتلازمة والأبدية بين الحكومة والمجتمع ، **وللحكومة نموذجين** : النموذج **الثيوقراطي** الذي يتكون من الكهنة ذوي الاتجاه الديني ، والنموذج **السوسيوقراطي** يتحقق من خلال الدولة الوضعية ، **وللسيادة جانبين** : **السياسي** يتعلق بالرجوع للشعب في أحوال المصلحة العامة للمجتمع كله كما في حالات إعلان الحرب وإصدار قرارات بشأن القوانين ، **والأخلاقي** يتمثل في أن أنشطة المجتمع يجب أن تتركز حول الصالح العام وغلبة المصلحة العامة على المصالح الفردية .

أما " سبنسر " يذهب إلي أن الدولة ذلك التنظيم المقصود للنشاط التعـاوني الذي يهم الجماعة ككل ، والدولة تصبح مجتمعاً عندما ينتظم في شـكل وحـدة سياسية ، وعناصر الدولة تتحدد في الإقليم والشعب والتنظيم الحكومي ، ولا يقبل فكرة السيادة من منطلق اتجاهه الفردي حيث لا يتقبل ما يشير إلي قوة المجتمـع التي لا تقبل المقاومة أو التي لا يملك الفرد إزائها أي حق قانوني في المعارضة.

وقد توفرت تفسيرات متعددة في علاقتها بالتشريع والـنظم الاجتماعيـة الأخرى والسياسية وارتباطها بأشكال الضبط الاجتماعي :

التفسير الجغرافي والبيولوجي : النظم الاجتماعية والتـشريع لابـد مـن توافقها مع طابع الشعوب ، والتفاعل بين النظم والقوانين يستهدف تدعيم الضبط الاجتماعي ، والاختلاف بين النماذج البشرية والثقافات يرتبط بالمنـاخ وتحـدد القوانين والنظم في ضوء ذلك ، وعلى المشرع اكتشاف تلك النمـاذج البـشرية المختلفة ووضع التشريع طبقاً لـذلك ، **ووفقـاً للمنـاخ فالمنـاطق الحـارة أو الاستوائية** يتناسب معها الحكم الاستبدادي والدين الإسلامي والـزواج التعـددي وتحريم شرب الخمر ، **أما المناطق المعتدلة** يتوافـق معهـا النظـام الملكـي والكاثوليكي ، **والمناطق الباردة** يتناسب معهـا النظـام الجمهـوري والديانـة البروتستانتية ، **وكلا من المناطق المعتدلة والباردة** يفضل لها النظام الأحادي في الزواج وشرب الخمر نظراً لحاجة السكان إلي مزيد من الطاقة والتنبيه لحواسهم وتنشيط أجسادهم .

التفسير السيكولوجي يذهب إلي معارضة فكرة العقد الاجتماعي : رفـض أن المجتمع كانت تسوده الفوضي وتسيطر عليه الفطرة وكذلك الرفض للتفـسير الجغرافي ، والخضوع للسلطة يعتبر خـضوعاً لقـانون الطبيعـة ، الغريـزة الاجتماعية طبيعة لدي الإنسان وغريزة الجنس تمثل الحقيقة الاجتماعية المطلقة (التعاطف أو المشاركة الوجدانية والتقليد) يسهمان في خلق العمليات الاجتماعية والنظم ، حيث إن الحياة الإنسانية والروابط تبدأ بالتعاطف والتي تفرض بالعرف والعادة الجمعية ويمكنها من ضبط الأنانية ، ولكن مـع عـدم الكفايـة وتهديـد

التعاطف يصبح الأمر لا مفر من إيجاد نظام للحكومة كأساس للضبط الاجتماعي الفعال ، وهكذا يبدأ النظام الاجتماعي من الغريزة ويتطور من خلال الإحساس والعاطفة ثم يخضع لضبط العقل في نهاية الأمر .

والتفسير الوظيفي : يقوم على الدراسة التكاملية بين العقيدة والعائلة والقانون من خلال المجتمعات اليونانية والرومانية القديمة ، والتي لم تتمكن من تعميم نتائجها على كافة المجتمعات الإنسانية واقتصرت نتائجها على مجتمعات الدراسة ، وقد أوضحت الدراسة قوة الرابطة بين عقيدة العائلة أو عقيدة أهل البيت الواحد (العبادة للأسلاف والاعتقاد في سلطة الأجداد وأرواحهم وقدرتها على توقيع العقوبة والجزاء ، وبذلك تضبط سلوك أعضاء العائلة من ناحية ، ونظام العائلة من ناحية ثانية .

فالعقيدة لها الهيمنة على نظام الزواج والعلاقة بين الزوجين والاعتقاد في أن رب العائلة خليفة القديسين والمرأة ليست في مكانة الرجل ولا يمكنها أن تكون سيدة البيت ولرب العائلة له ثلاث مراتب : زعيم ديني ، وصاحب ممتلكات ، وقاضي ، ومن ناحية ثالثة القانون يتأثر بالعقيدة القديمة وغير مرتبط بالمنطق والعقل والإحساس ، وكان يحرم على الأبنة الإرث ، والقانون كان مجرد تكاليف دينية وعبادات وأحكام متصلة بالطقوس ، وفي حالة عدم تدوين القانون ينتقل للأجيال عبر الصلوات والدعوات وقابل للتعديل ، والأشخاص البعيدين عن العقيدة لا يدخلون في علاقات قانونية ، وهكذا فإن القواعد الأخلاقية ومعايير السلوك تنبع من العقيدة في حدود العائلة .

وبطبيعة الحال تتوافر في الوقت المعاصر العديد من النظريات السوسيولوجية التي تفسر الضبط الاجتماعي ونلخصها في الآتي : (جابر ، ١٩٩٧) .

- **وفقاً لنظرية الفعل الاجتماعي** أهمية تحليل العمليات التي توجد في النسق الاجتماعي والتي تميل إلي مواجهة الاتجاهات الانحرافية أو تميل إلي

تدعيم الامتثال لتوقعات الدور ، وذلك مع الاهتمام بالدور الذي تقوم به معايير وقيم الجماعة في ضبط سلوك العضو وبخاصة جماعة العمل الصغيرة التي ينتمي إليها ويكون له معها علاقات مباشرة .

- **نظريات في علاقات الضبط بالنسق الاجتماعي** ، وهي نظريات في الضبط الاجتماعي لا تهتم بتحليل النظم وبدور كل منها في الضبط بقدر اهتمامها بالنسق الاجتماعي ككل وبمدي توازنه والعوامل التي تسهم في هذا التوازن وتؤدي في نفس الوقت إلي انضباط السلوك .
- **نظريات في التخطيط والضبط الديموقراطي** حيث تذهب إلي أن الضبط نوع من التخطيط العقلاني الرشيد ، ومركزية الضبط الاجتماعي وانتشاره في المجتمع الحديث ، على اعتبار تركز الضبط في القادة الرؤساء فقط يعكس نظاماً ديكتاتورياً أما انتشار الضبط فهو سمة النظام الديموقراطي ، وأن النظم الاجتماعية برمتها تقوم بوظيفة معينة في عمليتي التنظيم والضبط الاجتماعي وهذه الوظيفة تختلف من مجتمع لآخر ، وتطور النظم النيابية يعكس تطور تاريخ الضبط الاجتماعي .
- **نظريات ثقافية تكاملية** حيث تستبعد أن الضبط الاجتماعي هو نتيجة للتقدم أو التطور بالمجتمع لأنه من الصعب تخيل مجتمع إنساني بدون وجود ضبط اجتماعي فيه ، فالأخلاق الدينية والسحرية في المجتمعات البدائية ليست أقل شأناً من الأخلاق الرشيدة المعاصرة ، ولابد من تخليص مشكلة الضبط الاجتماعي في كل ما يربطها بفكرة النظام والتقدم ، حيث أن الضبط الاجتماعي جزء من الواقع الاجتماعي ، وهيئات الضبط الاجتماعي سمة كافة الأنماط الاجتماعية بما تشتمل عليه من مجتمعات شاملة وجماعات صغيرة ، ولذلك تختلف هيئات الضبط الاجتماعي باختلاف الجماعات والمجتمعات والحاجة إلي الضبط تغطي المجتمعات الشاملة وتمتد إلي جماعات أخرى كالأسرة والمدرسة والنادي ، وكل هيئة من تلك لديها أنساق للضبط ترتبط بالمجتمع الشامل بدرجات متفاوتة ، مع إعطاء أهمية

في التحليل السوسيولوجي للضبط الاجتماعي لكل من الموقف ودور القيم والأفكار والمثل وتعبيراتها في الواقع الاجتماعي لارتباطها الوظيفي بالحياة الاجتماعية ، ولابد من التمييز بين صور الضبط وأنواعه وهيئاته .

- **نظريات في علاقة الضبط بالتنظيم المجتمعي** حيث تستند إلي أن دراسة التنظيم المجتمعي هي نقطة الانطلاق لدراسة الضبط الاجتماعي ، وما ينطوي عليه هذا التنظيم من قيم وممارسات في ثقافة معينة وما يتمخض عن ذلك من تزويد أعضاء المجتمع بالاتجاهات المشتركة وأساليب السلوك المتشابهة ، وأهمية دراسة الأساليب الرسمية وغير الرسمية للضبط الاجتماعي ، وتحليل الثقافة الضابطة وتحليل استجابات الأشخاص لها .
- **الدراسات الأنثروبولوجية للضبط الاجتماعي** اهتمت بالأنساق الاجتماعية كلها بوصفها تسهم في الضبط الاجتماعي وإن كانت تعتبر النسقين السياسي والقانوني أنساق أساسية للضبط ، **ودراسة النسق السياسي تختلف باختلاف نموذج المجتمع محل الدراسة** : مجتمع لديه سلطة مركزية فإن جوانب الدراسة تركز على الحاكم والنظم الضريبية والقضائية والسلطات المشتركة مع الحاكم في التنفيذ ، **أما المجتمع الذي لا يملك سلطة مركزية فإن جوانب الدراسة للضبط تركز على مكونات البناء الاجتماعي والنظام** الاقتصادي الديني ونسق طبقات العمر ونسق الانحدار الأبوي والنسق القرابي بوجه عام ، **وقد ألقت الدراسات الأنثروبولوجية عند دراستها** للنسق القانوني الضوء على أن سلوك أعضاء المجتمع البدائي ليس **تلقائياً** وذاتياً ، والإنسان البدائي مثل الإنسان الحديث يخضع لقواعد محددة وفي حالة انحرافه عنها يتعرض للجزاء المدني أو الجنائي السائد في المجتمع البدائي .

كما يذهب **أهل التشريع** إلي تأكيد ضرورة الضبط الاجتماعي ، حيث لا يمكن تخيل الحياة الإنسانية أن تستقيم دون شريعة أو نظام يوزع الأدوار ويخطط مجالات الحركة أمام الأفراد بما يكفل استمرار هذه الحياة وتقدمها ، ولضمان

استمرار المجتمع على نظام معين فإنه يتحقق بالضبط الاجتماعي وصوره (الجمال ، ١٩٩٠) ، **الضغط الاجتماعي** : مجموعة التوجيهات الإيجابية والسلبية التي يلجأ لها المجتمع ليؤمن أنساق الأدوار الاجتماعية الفعلية من أنماط نموذجية لهذه الأدوار يقرها هذا المجتمع يكون **الضغط إيجابياً** للأدوار عن طريق المكافأة ويكون **الضغط سلبياً** بالتوجيه للأدوار عن طريق منع الأشخاص مقدماً من مخالفة أدوارهم وكذلك عن طريق العقاب . والصورة الثانية للضبط الاجتماعي تتمثل في **التخيير الاجتماعي** : مجموع الخيارات المفتوحة أمام الأشخاص والتي تكون منطقة الحرية الاجتماعية أو منطقة عدم الاهتمام الاجتماعي . وهذه المنطقة تتواجد نتيجة **لانقسام الأدوار الاجتماعية إلي نوعين** : أدوار اجتماعية مفروضة على الشخص وعليه بالتالي أن يلعبها لأن المجتمع يجدها حيوية بالنسبة له ، وأدوار اجتماعية حرة يختارها الشخص فيلعبها أو يرفضها لأن قيامه أو عدم قيامه بها يستوي بالنسبة للمجتمع ، مثلا الرجل البالغ في المجتمع الإسلامي حر في أن يتزوج أو لا يتزوج ولكنه إذا تزوج فعليه أن ينفق على زوجته . والصورة الثالثة للضبط الاجتماعي هي **التوصيف الاجتماعي** : مجموع التكييفات المضفاة على الأحوال الاجتماعية سواء أكانت أحوال أشخاص أو أحوال أشياء كوصف حال الشخص بأنه أعزب أو متزوج ، ووصف حال المال بأنه عام أو خاص .

وهكذا القانون نوع من أنواع الضبط والتنظيم ويرتبط بوجود الإنسان وكل إنسان في المجتمع له مجموعة من الأدوار لكل منها **جانب إيجابي** (يخول حقوقاً) **وجانب سلبي** (يفرض واجبات) ، **ووظيفة القانون** رسم هذه الأدوار بجانبيها والتنسيق بينها على مستوي الإنسان الفرد وعلى مستوي أفراد المجتمع ككل .

ومصادر **الضبط الاجتماعي متعددة ومتنوعة** : الدين أو الأخلاق أو التربية أو المعرفة أو القانون ، **ولكن القانون خلافاً لمصادر الضبط الاجتماعي الأخرى** لا يقتصر على تقديم الضوابط المحددة لأدوار أفراد المجتمع ومجال حركتهم ، وإنما يتجاوز ذلك إلي تقديم بناء هيكلي متكامل ومستكف بذاته يؤمن التخليق

والأعمال المستمر لهذه الضوابط (الجمال ، ١٩٩٠) . ومنذ أن تفرقت الخليقة إلي مجتمعات أو أمم متباينة والعالم تحكمه شرائع ونظم قانونية متباينة ، **ولعل أهم أوجه الاختلاف** بين الشرائع هو ما يرجع إلي اختلاف العقائد واختلاف الظروف البيئية والتاريخية . وإذا كان العالم المعاصر يشهد **ظاهرة تعدد القوانين** إلا أنه يمكن ردها إلي عدد محدود من الشرائع الأساسية : **الشريعة الإسلامية** : شريعة دينية أصولها مبادئ سماوية وفروعها أحكام فقهية اجتهادية وتجد مجال تطبيقها في العالم الإسلامي ، **الشريعة اللاتينية** : شريعة وضعية تقف موقف الحيدة من الأديان السماوية بصفة عامة وأصولها في مبادئ القانون الروماني ، وتجد فروعها في التشريع الوضعي ومجال تطبيقها أوروبا الغربية وأمريكا اللاتينية وكثير من دول آسيا وأفريقيا التي خضعت للاستعمار الفرنسي أو التي تأثرت بالمدنية الغربية ، **والشريعة الأنجلو سكسونية** : شريعة وضعية تقف موقف الحيدة من الأديان السماوية ، وأصولها عادات وتقاليد القبائل الأنجلوسكسونية التي غزت إنجلترا في القرون الوسطى وفروعها هي أحكام القضاء الإنجليزي ، **والشريعة الاشتراكية** : شريعة الحادية تناهض الأديان السماوية وأصولها في الفلسفة المادية وفروعها في تشريعات توضع بالتطبيق لهذه الفلسفة وتسود في الصين الشعبية وبعض دول آسيا ودول أوروبا الشرقية سابقاً والاتحاد السوفيتي السابق (الجمال ، ١٩٩٠) .

- **ويعتبر القانون قوة اجتماعية ذات أثر فعال على الأفراد والجماعات** ، وأحد عناصر الضبط الاجتماعي ، وقد يكون أقوي هذه الوسائل لعمليات الضبط الاجتماعي (الرأي العام ، التربية ، العرف ، الدين ،القيم الاجتماعية، ... الخ)، حيث إنه إذا ما كانت أي من الوسائل الأخرى ضرورية لعمليات الضبط ، **فإن عنصر الإلزام فيها ليس مادياً بل معنوياً** ، وربما ما دام لا يوجد الجانب المادي للإلزام فإن الضبط الاجتماعي قد لا يكون متوافراً ما دامت العناصر الأخرى تعتمد على الشعور الداخلي للإنسان بالالتزام بسلوك معين ، دون أن يتوقع إلزاماً مادياً من المجتمع نفسه ليسلك السلوك المطلوب أو المتوقع منه ، **وعندما يكون**

الضبط الاجتماعي لازماً بمقتضي عرف أو دين أو رأي عام أو تربية وأسرة ، فإن ذلك كله إذا شاء المجتمع يمكن أن يتحول من مجرد قواعد سائدة إلي قواعد إلزامية بمقتضي القانون الذي يصدر ملزماً بما يراه المجتمع من الضبط الاجتماعي المطلوب والذي يسانده عندئذ التشريع المنظم والملزم ، ويكون القانون الذي يصدر أكثر ضغطاً وتوجيها للإحساس بالمسئولية إزاء العمل أو السلوك المطلوب تنظيمه في المجتمع .

ولاشك أن جميع القواعد والأوامر الاجتماعية ومنها السياسية أي القوانين تتبع أساساً من العرف والتقاليد الشعبية التي يمارسها الناس ، والتي لها البقاء الممتد الطويل لأنها تعتمد دائماً على أفكار قائمة ومستمدة من العدالة والحق الذي يقرره مجتمع معين ، ويحدث في وقت من الأوقات أن تتحول العادة أو العرف إلي قاعدة مكتوبة حيث تعتمد أو تحدد كنوع من أنواع السلوك والمطلوب ليضمن تمام التوافق معها ، والسلوك المرغوب فيه يعتمد علي قيم ترتبط بأنواع مختلفة من الخلق تسود في مجتمع ما ، وهي نتاج أو نتيجة هيمنة فئة مؤثرة من أفراد المجتمع . وكل جماعة في مجتمع معين تصنع لنفسها قواعد أو تتعارف على نظم تحكم بها نفسها سواء كانت هذه النظم مكتوبة أو غير مكتوبة لتتناسب مع المجتمع نفسه ، والجماعات السياسية لها نظمها وقواعدها التي تضعها لنفسها وتتميز : قواعد مصاغة في شكل أوامر ونواه تشرع وتنسق في صياغتها ملحددة في معانيها في شكل رسمي ، ولا تتخذ الشكل الاختياري ولا تعتمد على رضا من يلتزمون بها والذين يصدر التشريع لمواجهتهم ، وترتبط بجزاء وقد يكون عقابياً في حالة مخالفته من الملزم به .

ومما سبق نستنتج بأن القانون يعتبر شيئاً ينظم ويصنع نسقاً لاستخدام قوة أو أن يجعل للقوة فاعلية لتنظيم الحياة الحضارية أو بمعني آخر هو أسلوب استخدام السلطة بالقوة في مجتمع منظم سياسياً .

ولا شك أن القانون يصدر نتيجة لصراعات بين الاتجاهات المختلفة ومصالح الأفراد والجماعات بالمجتمع ، ومحققاً لآمالهم ورغائبهم ، وهذا ليس بالأمر اليسير .

والسلطة التي تصدر التشريعات هي التي تظهر هذه الاتجاهات وتعكسها في التشريع نفسه ، ويظهر هذه الاتجاهات أو التيارات والصراعات في السلطات السياسية الشعبية . وقد يحتاج الأمر إلي التعديلات المستمرة لهذه التشريعات كي تساير التقدم والتطور في حياة المجتمع نفسه وهي سريعة الحركة. والتشريع لا يتحمل سرعة التغير مما قد يكون معوقاً لحركة التطور ، وتختلف التشريعات وراء التغير الاجتماعي العام ، وتصبح القوانين مختلفة ولا تتناسب مع الأوضاع القائمة في المجتمع ، وذلك بسبب عدم قدرة الجهاز التشريعي في سرعة متابعة الأحداث والتغير ، ويتوقف كل ذلك على قوة ضغط السلطات والجماعات الشعبية في صورة مباشرة أو غير مباشرة ، ولا شك أن الأحزاب السياسية ما هي إلا صورة من تلك الجماعات سواء كانت كبيرة أو صغيرة ، فإنه يتوقف على نفوذها التأثير المطلوب . (أبو السعود ، ١٩٧٩)

علاقة الشريعة الإسلامية بالتشريع والقانون المصري :

يتسم النظام القانوني المصري منذ الفتح الإسلامي إلي عهد محمد على باشا بالطابع الديني البحت ، فقد سادت الشريعة الإسلامية كمصدر رسمي أصلي عام، أي صاحب الولاية العامة بالنسبة إلي كل المسائل وإلي كل الأشخاص بغض النظر عن دياناتهم . (فرج ، تناغو ، منصور ، ١٩٩٦)

ولم يكن يخرج عن هذا السلطان سوي مسائل الأحوال الشخصية لغير المسلمين ، فقد تركت هذه المسائل لحكم القوانين الخاصة بكل ملة (تناغو ، عمران ، ١٩٩٢) . وبصدور التقنينات الأهلية والمختلطة (١٨٧٥ ــ ١٨٨٣) تراجعت الشريعة الإسلامية عن مكانتها الأولي لتنحصر في كونها مصدر رسمي أصلي في المسائل التي لا تنظمها هذه التقنينات ، وباعتبار أن المجال الذي نظمته هذه التقنينات ينحصر في الأحوال المالية ، فلقد ظلت الأحوال الشخصية محكومة بالنسبة للمسلمين بالشريعة الإسلامية ، وبالنسبة لغير المسلمين بشريعتهم الدينية ، وهذا ما يطلق عليه اعتبار الدين (إسلامي أو غير إسلامي) مصدراً أصلياً خاصاً لمسائل الأحوال الشخصية . (محمود ، منصور ، ١٩٩٧)

وظل الوضع كذلك حتى عام ١٩٤٩ حيث ألغيت الامتيازات الأجنبية والمحاكم المختلطة والمحاكم القنصلية ، ويقفز التشريع ليأخذ مصدر الصدارة بين مصادر القانون المصري فأصبح هو المصدر الرسمي الأول ، وذلك بصدور القانون ٤٦٢ لسنة ١٩٥٥ حيث قرر بدوره إلغاء المحاكم الشرعية والمجالس الملية ، وبالتالي أصبحت الجهة الوحيدة الباقية هي المحاكم الأهلية أو الوطنية والتي تختص بكافة المنازعات بين المصريين والمقيمين على أرض الوطن يستوي في ذلك ، وبالرغم من الوحدة القضائية فإن القانون الواجب التطبيق في مسائل الأحوال الشخصية لازال مختلفاً ، فالمحاكم تطبق أحياناً الشريعة الإسلامية وأحياناً شريعة المتقاضين غير المسلمين . **(فرج ، تناغو ، منصور ، ١٩٩٦)**

ولم يقتصر الأمر على ذلك بل صدرت قوانين متلاحقة بتنظيم أغلب هذه المسائل بحيث لم تعد الشريعة الإسلامية والأديان الأخرى مصدراً رسمياً أصلياً إلا في أضيق الحدود ، فلم يبق خاضعاً للأديان سوي مسائل الأسرة : الخطبة ، الزواج، والحقوق الزوجية وواجباتها المتبادلة والمهر والدوطة ونظام أموال الزوجين والطلاق والتطليق ومسائل البنوة والإلزام بالنفقة بين الأقارب والأصهار وتصحيح النسب والتبني **(سلامة ، ١٩٧٥، فرج ، ١٩٦٩)** . وبحيث تكون الشريعة الإسلامية (الراجح من مذهب أبي حنيفة) هي المرجع للأحكام القانونية في هذه المسائل بالنسبة للمسلمين (علماً بأنه بالنسبة للمسلمين وغير المسلمين المختلفين في الملة والطائفة بخصوص بعض المشاكل : المهر والنسب والحضانة والنفقة والطلاق والتطليق صدرت تشريعات تنظمها ، بحيث أصبح التشريع هو المصدر الأصلي المباشر بالنسبة لها وبقيت الشريعة الإسلامية مجرد أصل تاريخي لهذه القواعد التشريعية) . أما بالنسبة لغير المسلمين فإن الحكم القانوني فيها يستمد من شريعتهم الدينية ، إلا أن الأحكام بالنسبة لغير المسلمين إلي شريعتهم لا يكفي بشأنه عدم وجود تشريع موحد بل يشترط تحقق الشروط المستلزمة من (م٦) بالقانون ٤٦٢ لسنة ١٩٥٥ : اتحادهم في الطائفة والملة ، وجود جهة قضاء ملي منظم لهم قبل آخر سنة ١٩٥٥ ، واتفاق أحكام شريعتهم مع النظام العام (وذلك وفقاً للمذكرة الإيضاحية للقانون) ، فإذا لم تتوافر هذه

الشروط أو تخلف أحدها طبقت الأحكام الخاصة بالأحوال الشخصية بالنسبة للمسلمين . (محمود ، منصور ، ١٩٩٧)

وفي حقيقة الأمر لم يكن هناك قضاء على الأبين المسيحيين واليهود ، وبدأت المسيحية كملة واحدة إلا أنها انقسمت بعد ذلك في القرن الخامس الميلادي إلي مذهبين : **الأرثوذكس والكاثوليك** ، وفي القرن السادس ظهر مذهب جديد هو **المذهب الإنجيلي أو البروستانت** ، **وينقسم المذهب الأرثوذكسي إلي عدة طوائف** : الأقباط والروم والأرمن والسريان ، **ويضم المذهب الكاثوليكي** سبعة طوائف " أربعة في الأصل أرثوذكس ارتدوا عن مذهبهم ودخلوا في الكاثوليكية : القبط والروم والسريان والأرمن ، هذا بالإضافة إلي الموارنة والكلدان واللاتين (اللاتين لم يكن لهم مجلس ملي منظم) ، ورغم تعدد المذهب البروتستانتي إلا أن المشرع المصري قد اعتبرهم طائفة واحدة ، **وينقسم اليهود إلي مذهبين** : الربانيون والقراءون ، ويعتد المشرع بكل هذه الطوائف ويسمح لهم بتطبيق شرائعهم عند انطباق الشروط المستلزمة (الاتفاق في الملة والطائفة ، وتتماشي الشريعة مع النظام العام) ، وفي حالة تخلف أحد هذين الشرطين ، فإن الشريعة الإسلامية هي التي تطبق على النزاع .

والمقصود بالشريعة الإسلامية التي تطبق على غير المسلمين : القواعد الموضوعية التي تحكم العلاقات بين المسلمين وتتمثل في أرجح الأقوال في مذهب الإمام أبي حنيفة ، وأضافت محكمة النقض (م٢٨٠ من لائحة ترتيب المحاكم الشرعية ، نقض ٢١ / ٤ / ١٩٨١ س ٣٢ ج١ ، ص ١٢٠٥) قيداً آخر على تطبيق الشريعة الإسلامية في النزاع الخاص بغير المسلمين مقتضاه عدم المساس بالأصول الأساسية في الديانة المسيحية : **(فرج ، تناغو ، منصور ١٩٩٦)** .

وللتحديد الدقيق للعلاقة بين الشريعة الإسلامية والتشريع والقانون المصري لابد من الاتجاه نحو المصادر الرسمية للقاعدة القانونية في القانون المصري من خلال العلاقة بين (م٢) من الدستور المصري ١٩٧١ وتعديلها بقرار من مجلس الشعب (٣٠ / ٤ / ١٩٨٠ ، (م١) من القانون المدني .

أما بشأن (م١) من القانون المدني حيث ذهب إلي ترتيب المصادر الرسمية للقانون عموماً : " تسري النصوص التشريعية على جميع المسائل التي تتناولها هذه النصوص في لفظها أو في فحواها ، فإذا لم يوجد نص تشريعي يمكن تطبيقه، حكم القاضي بمقتضي العُرف فإذا لم يوجد فبمقتضي مبادئ الشريعة الإسلامية ، فإذا لم توجد فبمقتضي مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة " . ووفقاً لهذا النص فإنه يتضح أن هناك مصدرين أصليين : مصدر أصلي خاص وهو الدين ، ومصدر أصلي عام وهو التشريع. ثم هناك مصادر احتياطية عامة: العرف ، ومبادئ الشريعة إسلامية ، ومبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة .

وهكذا وفقاً لترتيب المصادر الرسمية الواردة في (م١) من القانون المدني تأتي مبادئ الشريعة الإسلامية كمصدر احتياطي عام يلي العرف في الرتبة ، فأما عن كونها مصدر احتياطي فمعناه أنه لا يلتجأ إليها إلا في حالة وجود فراغ تشريعي ثم وجود قاعدة عرفية تحكم المسألة موضوع النزاع . أما كونها مصدر عام فمعني ذلك أن الرجوع إليها باعتبارها مصدر احتياطي يكون في جميع المسائل التي يعتبر فيها التشريع مصدر عام (هذا يشمل جميع المسائل عدا مسائل الأحوال الشخصية التي يحكمها الدين كمصدر أصلي خاص ، وهنا تكمن التفرقة بين الدين كمصدر أصلي خاص وبين مبادئ الشريعة الإسلامية كمصدر احتياطي عام) . ولابد أن يفهم من الإحالة على مبادئ الشريعة الإسلامية أنه دعوة للرجوع إلي المبادئ والأصول العامة التي لا يختلف جوهرها باختلاف المذاهب دون التفاصيل التي تتباين فيها الآراء بين المذاهب . **(محمود ، منصور، ١٩٩٧)** .

أما بشأن الدستور المصري ١٩٧١ في (م٢) والتعديل الصادر بقرار من مجلس الشعب في ٣٠ / ٤ / ١٩٨٠ حيث ازدادت أهمية الشريعة الإسلامية ، والذي ينص على اعتبارها المصدر الرئيسي للتشريع ، فالدستور يلزم المشرع بأن يلجأ إلي الشريعة الإسلامية أولاً كمصدر موضوعي يستقي منه القاعدة القانونية ، فغن لم يجد فيها حلاً يمكنه أن يلجأ لمصدر آخر بشرط ألا يتعارض

ذلك مع روح الإسلام ومقاصده ، ومؤدي ذلك أن الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع وليست المصدر الوحيد ، فالدستور رفع مكانتها بين المصادر المادية للتشريع (العادات ، والأعراف ، والدين ، والعدالة ، وأحكام القضاء ، والقوانين الأجنبية واجتهادات الفقهاء) بدعوة المشرع إلي استقاء القواعد القانونية منها :

ونص الدستور على أن الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع ليس واجب الإعمال بذاته إنما هو دعوة بأن تكون هي المصدر الرئيسي فيما يشرعه من قواني ، ومن ثم فإن المناط في تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية استجابة الشارع لدعوته وإفراغ مبادئها السمحة في نصوص محددة ومنضبطة يلتزم القضاء بالحكم بمقتضاها بدء من التاريخ الذي تحدده السلطة التشريعية لسريانها . والقول بغير ذلك يؤدي إلي الخلط بين التزام القضاء بتطبيق القانون الوضعي وبين اشتراع القواعد القانونية التي تتأبي مع حدود ولايته . فضلاً عن أن تطبيق الشريعة الإسلامية يقتضي تحديد المعين الذي يستقي منه الحكم الشرعي من بين مذاهب الأئمة المتعددة والمتباينة في القضية الشرعية الواحدة ، ويؤكد هذا النظر أنه لما كان الدستور المصري قد حدد السلطات الدستورية وأوضح اختصاص كل منها وكان الفصل بين السلطات هو قوام النظام الدستوري بما لازمه أنه لا يجوز لإحداها أن تجاوز ما قرره الدستور باعتباره القانون الأسمي وكان من المقرر وفقاً لأحكامه أن وظيفة السلطة القضائية أن تطبيق القانون وتختص محكمة النقض بالسهر على صحة تطبيقه فإنه يتعين على السلطة القضائية وغيرها من السلطات النزول على أحكامه . (نقض ٢٣/١/١٩٨٢ ــ طعن رقم ٢٣٧٠ س ٥١ ق ، وحكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في ٤ / ٥ / ١٩٨٥) .

وتصديقاً علي أهمية الشريعة الإسلامية في سن التشريعات نورد هنا ملاحظتين (**تناعو** ، **عمران** ، ١٩٩٢) : إنه رغم وضع الشريعة الإسلامية مصدراً احتياطياً في المقام الثاني بعد العرف ، فإن المشرع في القانون المدني قد

استقي كثيراً من الأحكام التي وردت في نصوصه من مبادئ الشريعة الإسلامية: الأحكام الخاصة بنظرية التعسف في استعمال الحق ، وبعض المسائل الخاصة بانعقاد العقد ، وأثار النيابة القانونية ، وبعض أحكام المسئولية القائمة على الخطأ، وبطلان هب المال المستقبل ، وموانع الرجوع في الهبة ، وضمن العيب في الإيجاز ، وإيجاز الوقف ، والتزامات الجوار ، أحكام الحائط المشترك ، وملكية الطبقات ، وتصرف المريض مرض الموت ، والتصرف لوارث . وترجع هذه الملاحظة على حد قول البعض بحق إلي أنها تعني أن أحكام الشريعة الإسلامية كامنة في صلب التشريع كمصدر أول للقانون من الناحية المادية أما الملاحظة الثانية : أن هناك دعوة غلي تبني الشريعة الإسلامية كنظام كامل للمجتمع ، وقد أسفرت هذه الدعوة إلي وجود نص هام في دستور ١٩٧١ يعكس هذا الاهتمام حيث نصت (م٢) " إن الإسلام دين الدولة ، وأن مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع " . وبيد أن هذا النص قد جعل من الشريعة الإسلامية مصدراً رئيسياً للتشريع ، يجعلها " المصدر) الرئيسي ، وهناك فرق كبير بين لفظ " مصدر " ولفظ " المصدر " ولذلك فإن أهمية هذا النص يتمثل في توجيه المشرع لكي يعتمد بصفة رئيسية على مبادئ الشريعة الإسلامية فيما يسنه من تشريعات مختلفة . **(تناغو ، عمران ، ١٩٩٢)**

ولذا فإن الشريعة الإسلامية شريعة عالمية صالحة لكل زمان ومكان وهي على درجة عالية من المرونة والرحابة التي تكفي لاستيعاب ما يصيب الواقع من تطور وما يطرأ علية من معطيات جديدة ، ومن ثم علينا القيام بخطوات إيجابية لتتبع التراث الفقهي الإسلامي والتماس روح الشريعة وأحكامها عن طريقة ، هذا إلي جانب الإلمام بالعلوم المعاصرة لاستيعاب معطيات الواقع وما تقتضيه من أحكام . (فرج ، تناغو ، منصور ، ١٩٩٦)

التشريع ومهنة الخدمة الاجتماعية

Legislation & Social Work Profession

الدور الحكومي في المجالات المتنوعة للخدمة الاجتماعية ، يجعل من التشريع الاجتماعي عامل رئيسي في التخطيط الاجتماعي ، وقد ارتبط التشريع

الاجتماعي الحكومي بجوانب عديدة في حياة المجتمع : المساعدة والإغاثة ، والضمان والتأمين الاجتماعي ، وعلاقات العمل ، وغيرها من الجوانب ، وبما يعكس الأهمية السياسية الكبيرة ، ومدى الفهم والنظر ، واليوم يتاح لهيئات الرعاية العامة والخاصة المشاركة في نقد وإدراك وفهم والتحقيق الواسع لأهمية التشريع الاجتماعي ، بل هناك منظمات قومية وهيئات للرعاية لها دور رئيسي ومباشر وغير مباشر في التشريع الاجتماعي ، ويتأتي هذا الدور بفضل الحكومات في إطار النظم الديمقراطية ، والتي تؤمن بحيوية الهيئات الاجتماعية في مجالات المساعدة والتنمية ، وارتباطها بالواقع المعاش ومتطلباته وضغوطه ، ومن ثم في ظل التشريع الذي ينظم أعمال هذه الهيئات ، فإنه في نفس الوقت يمكنها من الحركة تجاه العمل الفعال في مجال التشريع ، فضلاً عن التغيير الاجتماعي السريع، وما ينطوي عليه من مشكلات اجتماعية واقتصادية وسياسية، وما يستلزم لمقابلة مشكلاته من تدابير وإجراءات تأخذ صورة المشروعات والبرامج والأنشطة التنموية والوقائية والعلاجية .

أنماط التشريع الاجتماعي Types of Social Legislations

نطاق التشريع الاجتماعي أصبح يتسع بدرجة ما ، قد تتناسب وطبيعة وظروف المجتمع الأيديولوجية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية ، **ويذهب الأخصائيون الاجتماعيون إلي تصنيف التشريع الاجتماعي في أربع مجموعات:**

١. التشريع المؤثر في الخدمة الحكومية :

Legislation of Affecting Govemmental Service

وذلك في ميادين الرعاية العامة ، والصحة العامة ، والصحة العقلية ، وإدارة العدالة ، والإصلاح ، والتعليم ، وهذا التشريع ذو علاقة بالجوانب البنائية والوظيفية للهيئات الحكومية ، ومخصصاتها لعملياتها وأدوارها ، كما أن التشريع تكرار ذو علاقة بجدارة النظام Merit System ، لما له من تأثير حيوي على جودة Quality الخدمات الحكومية في تلك الميادين .

٢. التشريع الوقائي : **Protective Legislation**

يؤثر في أفراد وجماعات معينة في حاجة Needing إلي حماية خاصة ، وذلك مثل : تشريع العمل Labor Legislation ، والتشريع ذو العلاقة بالأطفال المولدين خارج نطاق الزوجية Out of Wedlock ، والحماية للأطفال والقاصرين Minors من الإهمال Neglect ، التأثيرات غير الملائمة Improper Influences ، القسوة والوحشية Cruelty وغيرها .

٣. التشريع القانوني أو النظامي : **Regulative Legislation**

يؤسس شروطاً معينة يعمل في ظلها الأفراد والجماعات مثل التشريع المؤثر في العلاقات الداخلية : الزواج والطلاق والتبني ، وقد يؤسس شروطاً معينة تعمل في ظلها الجماعات بصورة تعاونية ، كما في مجال الرعاية الاجتماعية .

٤. التشريع التقييدي أو الحصري : **Restrictive Legislation**

مثل القوانين الجزائية Penal Laws التي تحدد وتعين الجريمة ، ويشترع قوانين العقوبات .

الأنشطة التشريعية : Legislative Actives

بينما الاعتراف بأهمية التشريع الاجتماعي ، وأهمية المقترحات التشريعية ، إلا أن الكثير من الهيئات الاجتماعية تأخذ فقط عملاً محدوداً في دعمه ، وفي معرضته ، وهناك عدد صغير نسبياً من منظمات الرعاية يتمثل اهتمامها الرئيسي بالتشريع الاجتماعي أو إدارة العمل التشريعي بصورة كثيفة ومؤكدة كجزء في برامجها العامة ، فالهيئات ربما تهتم فقط بمقترح أو بمقترحات تشريعية قليلة أو ربما تتهم بكافة التشريعات المتعلقة بمجالات اهتماماتها ، والهيئات من النوع الأخير غالباً تتولي توفير معلومات مطلوبة وذات علاقة بالتشريع في مجال اختصاصها النوعي أو بطبع نشرات Bulletins أو في صورة مقترحات محدودة بتنظيم خدمة معلومات تشريعية .

وفي كلا النوعين من العمل التشريعي ، فإن الهيئة تستخدم تكنيكات وتدبير أنشطة تنطوي على :

١. معرفة شاملة عن القوانين ذات العلاقة بمجالها ، ودرجة الفعالية في إدارتها.

٢. وعندما تكون المبادأة من قبل الهيئة فإنها تستند إلي البحث كأساس للقرارات المتعلقة بالتشريع المقترح أو لصياغة محتوي التشريع :

٣. والتخطيط التمهيدي (المسودة) للمقترحات التشريعية والتعديلات للبت أو الفصل في مشروعات القوانين Bills .

٤. تقديم تسهيلات من شأنها تعني بانسجام ، وتضفي روحاً وفعالية لمشروعات القوانين التي يجري تناولها بمعرفة الهيئة التشريعية The Legislature .

٥. معرفة عن الإجراءات التشريعية .

٦. والتمثيل في الهيئة التشريعية من خلال واحد أو أكثر من موظفي الهيئة ذوي المعرفة الجيدة الذين يكونوا لديهم إطلاع واسع بالإجراءات التشريعية.

٧. والعلاقات التعاونية مع الموظفين والهيئات الأخرى في التخطيط والدعم والمساندة والمعارضة للتشريع .

٨. المعرفة للطرق والأساليب المؤثرة والفعالة لضمان الشيوع والعلنية .

٩. تنظيم داخل الهيئة يسمح بسرعة القرارات المتعلقة بسياسات ما بعد البت أو الفصل في التشريع .

١٠. تعيين الطرق والوسائل الأكثر فعالية لصيانة الفعل المرغوب من قبل الهيئة التشريعية في علاقته بكل مشروع قانون .

بالإضافة إلي ما سبق ، فإن علاقة العمل الطيبة بقادة السلطة التشريعية وأعضاء الهيئة التشريعية ، تعتبر عاملاً ذا شأن رئيسي ، كما أنه إذا كان المشرعون يقدرون بأن الهيئة تظهر وتنطق فقط على أسس معرفة خبيرة ، وبمشروعية كاملة تنسجم مع القواعد المتبعة ، فإن الإقرار لقانون أو إجراء

تشريعي ، والإبطال أو الإلغاء للكثير من مشروعات القوانين الأقل خلافاً وجدلاً يتم عن طريق المداولة والتشاور مع المشرعين Legislator فحسب .

من المحتمل أنه في معظم الأمور الخلافية والجدلية ، فإن العوامل الأكثر أهمية تتمثل في قدرة الهيئة لضمان الشيوع والذيوع ، والتعبير عن الرأي بصورة واسعة الانتشار من الموظفين ، ومواطني ذوي نفوذ وسلطة وتأثير ، والهيئات الاجتماعية ، والأفراد ، وتقديرها في استخدام هذا النموذج للضغط .

والهيئة ذات البرامج طويلة المدى Long Term Programs يجب أن تجري تقويماً مستمراً للموقف السياسي من حين لآخر ، وغالباً النتائج ما تكون ضرورية لتقرير أي تشريع حالي على نحو مفيد للأوضاع والظروف السائدة ، أي منها يجب أن يستمر لفترة أخرى ، أو أي منها يجب أن يصدر بعرض الشيوع والتعليم ، حتى ولو أن ليس هناك فرصة لفعل تفضيلي في ذات الوقت.

حيث أن الدولة حالياً تقود مسئولية رئيسية في مجال الخدمة الاجتماعية ، والتشريع الاجتماعي يتعامل مع التغيرات البنائية والوظيفية في الرعاية العامة سوف تكون محل البحث في السنوات القادمة ، وهيئات الرعاية العاملة في مجال التشريع يجب أن تأخذ على عاتقها المسئوليات الضخمة من أجل الترشيد والتأثير في تنظيم الرعاية Welfare Organization في المستقبل .

الفصل الثالث

تشريعات الرعاية الاجتماعية وإسهامات الخدمة الاجتماعية

" خبرات مستمدة من مجتمعات "

الرعاية الاجتماعية مصطلح يبدو من الوهلة الأولي بأنه يتسم بالـشمول ، ولكنه في حقيقة الأمر لازال يكتنفه شئ مـن الغمـوض Encompassing & Imprecise Term ولكن في الغالب يحدد في مصطلحات تحمل معاني " **أنشطة منظمة** " Organized Activities و " **تدخلات** " Interventions أو على أنه عناصر أخرى لاقتراح سياسة وبرامج تستجيب لمـشكلات اجتماعيـة جـري تقديرها Recognized Social Problem أو لتحسين ظروف الحياة الإنسانية لهؤلاء المعرضين للخطر .

ولتحديد **الرعاية الاجتماعية** ذات العلاقة بالبرامج أو المشكلات فقط ، حيث إننا سنفتقد هنا عنصراً واسعاً وأكثر ثباتاً . **حيث لاحظـة " Titmuss, 1958 "** بأن الرعاية الاجتماعية ذات أهمية للنظام اليميني The Right Order للعلاقات في مجتمع ما ، وكذلك تعتبر بعض الأساليب المثالية والتي تستهدف بأن يعمـل المجتمع ويصلح معاً لتشكيل وضعاً مناسباً لحياة البشر والتنمية .

ومن منظور مخالف ، **تشير " Murray, 1984 "** إلي الرعاية الاجتماعية بأنها تسعي إلي تأسيس قواعد اللعبة The Rules of Game ، باللعبـة يوجـد نظام لتوزيع الموارد ذات القيمة مثل : المال ، والوظائف ، والإسكان والخدمات الاجتماعية ، والصحية والتعليمية .

وعلاوة على ذلك ، فإن كليهما **Murray & Titmuss** يعبـران عـن الاتجاهين اليميني واليساري ، ولهما بعض الرؤي عـن المجتمـع الجيـد، إذن فالرعاية الاجتماعية ربما تمثل فكرة في أحسن مفهوم لها ، هذه الفكـرة تعمـل على إيجاد مجتمع لائق Decent Society يقوم على تـوفير فـرص العمـل والمعني الإنساني ، وكذلك يوفر الضمان المسئول والملائم من الحاجة والهجوم

أو الانقضاض Want & Assault ، ويعزز الإنصاف الأوسع والتقويم بأن يرتكزان على الجدارة الفردية Individual Merit ، وهذا المجتمع يكون منتجاً اقتصادياً ، ويتسم بالتوازن .

وهذه الفكرة للرعاية الاجتماعية تقوم على الافتراض بأن المجتمع الإنساني يمكن أن يكون منظماً ومحكوماً لإنتاج وتوفير تلك الأشياء بل من الأجدى أن يعمل على ذلك ، والمجتمع لديه تعهد أخلاقي بإيجادها بصورة مثمرة .

وبهذا المدخل نحاول وصف تاريخ وتطور الرعاية الاجتماعية في الولايات المتحدة مع التركيز على مفهوم السمة والمصادر للفكرة الحالية للرعاية الاجتماعية ، وقد جري كتبتها في التسعينيات وذلك لتجميل صوت دولة **الرعاية Welfare State** الذي يقع تحت سحابة من الشك بصورة واضحة . **ومع بداية القرن العشرين** قد توافر أساس خصب يتعلق **بالتطور والتوسع** للمسئولية الحكومية بشكل عريض للمشكلات الاجتماعية في الولايات المتحدة ، فالتصنيع والهجرة ونمو المدن ، والتزايد المتسارع في رأس المال والثروة وعدم توفر العمل ، كلها أسهمت في إحداث تغيير مثير في دور الحكومة . وقد تزامن مع ذلك معني سائد يرتبط بالإرادة السياسية .

والخدمة المهنية الفعالة وتعزيزات ومساعدات كافية لعدد لا نهائي من صعوبات اجتماعية يمكن حلها . **فالخدمة الاجتماعية** ولدت في أحضان الإحسان العلمي Scientific Charity وجري تعميدها Christened in في التقدمية الأمريكية American Progressive ، كي تعكس الأمل الذي لا حدود له تقريباً والقبول السهل لمسئولية الدولة من أجل المجتمع ومواطنيه .

ففي التسعينات ، كانت هناك أشياء لم تكن ظاهرة بصورة واضحة ، فهذا القرن لم يكن في مجموعة ينطوي على شكل لدولة الرعاية ، فكان الحديث عن نموذج جديد New Paradigm .

حيث أنه بعد الحرب العالمية الثانية الدمار الاقتصادي كان ماضياً طويلاً ، والتعمير ما بعد الصناعي ترك دولة الرعاية قابلة للسقوط في أحضان المذهب

المحافظ الجديد New Conservatism الذي حطم بعض البرامج والكثير من أيديولوجية الرعاية . التفاؤلية الليبرالية Liberal Optimisim لم تكن حدثاً عاماً وتبدو بأن لديها أسلوباً معيناً يعني بتقدير الحد الأدنى للحرية من أجل التطور الإنساني .

تطور مسئولية الدولة للرعاية الاجتماعية :

تطور الرعاية الاجتماعية بالمعنى الحديث للمصطلح يعتمد على الافتراض بأن الدولة عليها مسئولية بتقديم المساعدة الاجتماعية The Provision of Social Assistance . هذا الافتراض أسس سياقاً من سياسة وبرامج يجري تطويرها في شكل مقنع ويتسم بالثبات وفي الاستجابة لأحداث اجتماعية واقتصادية تعكسها العمليات والضغوط السياسية .

ووفقاً للمنظور الأمريكي ، فإن الظهور للدور المركزي للدولة في الإمداد الاجتماعي Social Provision قد ظهر قبل مرحلة الاستعمار الأمريكي ، وكذلك وفقاً للتحول من المساعدة الإحسانية ذات الصبغة الإلهية والخاصة إلى المساعدة القائمة على المواطنة ذات الصبغة العلمانية والعامة والتي كانت بداياتها في إنجلترا .

قوانين الفقراء الإليزابثية Elizabethan Poor Laws :

إن التطور للتعريف الواضح للدور الحكومي فيما يتعلق بتقديم المساعدة لهؤلاء من هم في حاجة In Need جاء متوافقاً مع قانون الفقر الإليزابيثي عام ١٦٠١ ، وكما لاحظ (De Schweinitz, 1943) بأن اليزابيث (٤٣) قد وفرت خلال قرنين لعملية تقدم الدولة في محاولتها للتحكم في المساعدة المقدمة للفقراء من خلال مقاييس ذات ضوابط Repressive Measures وأخيراً من خلال التأسيس لتعهد إيجابي Positive Obligation ، وقد تضمن الأسلوب الأخير نظاماً يدار محلياً بصورة عامة على مستوى الإبراشيات المحلية Local Parishes من خلال تمويلات الضرائب التي تستخدم لتقديم هبات مباشرة إلى الناس غير القادرين على العمل وتوفير العمل للأفراد القادرين جسمانياً وبعض

أشكال الرعاية البديلة للأطفال المهملين . وقد ظلت العناصر الأساسية لقوانين الفقر الإليزابيثية باقية كأساس للعون الأمريكي والإنجليزي للفقراء على مدار ثلاثمائة سنة بل ويستمر تأثيرها العظيم الواسع .

النظام الإقطاعي Feudal System :

إن أوضاع قانون الفقراء قد بدأت عام ١٣٤٩ بأوضاع العمال والمتكسبين في عهد إليزابيث (٤٣) ، وقد قدمت الدولة جهداً للتعامل مع الآثار المترتبة عن فشل النظام الإقطاعي والتحول للحداثة ، ونظام اجتماعي اقتصادي يرتكز على الأجر Wage حيث كان النظام الإقطاعي يقوم على أساس الأرض وبشكل هرمي وراثي أبدي يهيمن على الملكية ، وذلك في مقابل الأغلبية الساحقة المعدمة الذين يحتاجون للعمل من أجل النبلاء والأثرياء والحكام في مزارعهم أو صناعاتهم ذات النطاق الصغير ، فهؤلاء يدفعون بنظير تأجيرهم للنبلاء والأثرياء الضرائب ، وبذلك كانوا يتعهدون بسيطرة النبلاء والأثرياء على الأرض مدى الحياة ، والذين كانوا يوفرون لهم نوعاً من الحماية والضمان بصورة محدودة ، وهذا النظام الزراعي أنتج فوائض محدودة للغاية والكثير منها ذهب إلي دعم أبناء الأسر ذات الأصول النبيلة ، وكل رب أسرة يقدم بعض الفوائض للكنيسة (التي أيضاً كان لها شكل هرمي للمساعدة) ، وبعض الفوائض تقدم في شكل مساعدة إحسانية . فالنظام الإقطاعي كان في واحد من جوانبه طبقات اجتماعية محددة ، ومساحات صغرى أو حراكاً اجتماعياً لأفراد .

مراكز التجارة Centers of Trade :

خلال القرنين الثالث عشر والرابع عشر بدأ هناك أشياء تتغير ، فالاستقرار السياسي المناسب أوجد مناطق واسعة للتجارة التي سمحت بدرجات عالية من التخصص في الزراعة والتصنيع ، والنتيجة كانت الظهور لمدن كمراكز للأعمال ذات المهارات والتجارة Craft & Trade وهذه كانت البدايات لتكوين الطبقة الوسطى Middle Class التي لم تكن تشمل المعدمين أو العبيد Serfs والنبلاء Nobles ورجال الكنيسة Clergy بينما تزايد أكثر فأكثر أعداد عمال

الزراعيين الريفيين المهاجرين إلي المدن للبحث عن فرص أفضل للعمل ، وقد ترتب على ذلك نقص شديد في الأيدي العاملة بالمناطق الريفية مما كان مصدراً لمتاعب ملاك الأراضي ، فضلاً عن مرض الطاعون الأسود The Black Plague الذي بدأ في منتصف القرن الثالث عشر واستمر بما لا يقل عن مائة عام قد أسهم أيضاً في إنقاص عدد السكان بشكل جوهري ولعب دوراً حيوياً في تناقص الأيدي العاملة بشكل عظيم ، ولكن العملية التحتية كانت تتمثل في التحول الاجتماعي والاقتصادي بصورة كلية التي أفرزت تحولاً سياسياً غير محدود ، وهذا التحول اشتمل على ظهور أسواق واسعة وكبيرة Large Scale Markets، واندفاع التكنولوجيا Surge of Technology ، وتحولات سكانية Population Shifts كل ذلك ساهم في بزوغ الرأسمالية والمدن الكبرى والتصنيع والطبقات الوسطي فضلاً عن الطبقة العاملة Working Class والتحول غير المحدود من جانب الأخيرة نحو السلطة السياسية الديمقراطية والابتعاد عن الأرستقراطية القديمة (Polyant, 1957) .

حماية الدولة للمصالح العامة State Protection of Public Interests :

في الوقت المعاصر لقوانين الفقراء شرعت Represented الدولة المصالح أو المنافع للأفراد الملاك وذوي السلطة والقوة في المجتمع ، ولم تسمح للكنيسة والأديرة والمنظمات المختلفة أو الطوائف Guilds والمانحين الأفراد بتقديم المساعدة بأساليب لا تتسق مع ما يسمي بالمصلحة العامة Public interest .

وبطبيعة الحال قد ترتب عن مفهوم المصلحة العامة حماية لنظام من العلاقات اقتصادية واجتماعية يساند الأرستقراطية ويعززها بفضل السيطرة المتقدمة للحكومة ، والتي كانت مسئولة فقط عن سياسات تتجه إلي تقنين المساعدة ومنع مقدمين متعددين للمساعدة الاجتماعية من تقديم فوائد لمن يتخيروهم ، فمتى وأين يتخيروهم ، والتي كانت بتدار من جانب أشخاص غير مسئولين بالسلطة العامة .

إن البداية كانت بأوضاع العمال The Statues of Laborers من خلال مرسومات Acts هنري السابع Henry VII وإدوارد السادس Edward VI والیزابیث Elizabeth والحكومة أرست قوانين Laws جددت من يستطيع إعطاء المساعدة وأين يمكنهم إعطائها ، وكيف التمويلات يمكن زيادتها ، ومن يدير المساعدة ، وما هي العقوبات التي توقع على الفقراء والمقدمين للمساعدة في حالة مخالفتهم لمتطلبات القانون .

ومع منتصف القرن الخامس عشر جرى استبعاد Chased Out الكنيسة من أي دور حيوي في زيادة التمويل ، وفي تقرير الاستحقاق للمساعدة أو في إدارة المساعدة ، وقد احتل مكانها نظام للضرائب ، وقوانين الاستحقاق Eligibility Laws ، وقوائم رسمية للمحتاجين، ومراقبين للفقراء ، وتلك جوانب من سياسة صممت لتقديم مساعدة للفقراء في فئات مختلفة ، وقد استهدفت المستويات المحلية ضمان عدم الإخلال بالنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي من خلال الإعانة الحكومية طويلة المدى المقدمة للشحاذين Begging والمجرمين Criminal والطبقة المعالة Dependent Class .

تغيرات في قوانين الفقراء Changes in The Poor Laws :

قانون ١٦٦٢ بشأن الاستيطان 1662 Law of Settlement :

- قوانين الفقراء جرى تعديلها مرتين لإضافة معالم رئيسية لسياسة . حيث تمثل المعلم الأول في قانون الاستيطان عام ١٦٦٢ والذي سمح بعودة الناس إلى أبراشياتهم السابقة للاستيطان للإقامة ، وذلك إذا كانت مواردهم ضئيلة وأنهم في وضع يمكنهم استقبال مساعدة عامة ، وهكذا يبدو واضحاً تأسيس شرط الإقامة Residency Requirement وهذا لم يكن وارداً في قانون الفقر ، وكذلك المحاولة لتحريك أي بواعث للحراك الجغرافي Geographic Mobility حيث ربما يوجد مساعدة عامة .

- إصلاحات قانون الفقر لسنة ١٨٣٤ 1834 Poor Law Reforms ، وهذا يعتبر المعلم الثاني ، حيث جرى تصميم معايير لإنقاص أشكال معيقة للعمل المقنع في إغاثة الفقراء ، فالإصلاحات اتجهت نحو إنقاص الإغاثة الخارجية

Outdoor Relief بتقييد المساعدة للأفراد القادرين جسمانياً على العمل ببيوت العمل Workhouses وتقديمها من خلال إدارة أكثر مركزية وصعوبة ، والبحث لإلغاء الازدواج لمستويات المساعدة والأجور التي يمكن الحصول عليها، وهذا الإصلاح الأخير كان يجري تحقيقه من خلال التطبيق لمبادئ أو أسس الاستحقاق الأقل The Principles of Less Eligibility بمستويات فائدة تنخفض عن أجور العمال من الطبقة الدنيا ، وتلك الإصلاحات كانت مرتبطة بنظام Spunhamland الذي جرى تبنيه في مناطق من المجتمع عام ١٧٩٥ .

وهذا النظام يقوم بتوفير أجر إعانة حكومية Wage Subsidy حيث أوجد بفعالية دخلاً مضموناً لمجموعات من الأشخاص في المناطق الزراعية وكان معروفاً قديماً في أيام علاقة ما قبل الأجر The Old Pre Wage Relationship Days بتعهد النبيل Noblesse Oblige حيث يقدم مستوي معين من الضمان للعاملين لديه فيما يتعلق بالعمل أو الإنتاجية ويرتبطون بمنطقة معينة ، حيث أن أيام التعهد لملاك الأراضي قد ولت ، وحدث ما كان متوقعاً ، فالأجور انخفضت نتيجة للتحول إلي الإعانة العامة Public Treasury ، والبطالة تزايدت بسبب التغطية التأمينية ، والحراك الطبيعي لإنماء المناطق الحضرية توقف وانخفضت الإنتاجية الزراعية . وفلاحي Speenham Land اعتمدوا على القوي الاجتماعية للتقليد والتعهد لحفظ أشياء لا تمس ، ولكن تلك القوي التقليدية قد تحطمت بفعل تطور اقتصادي واجتماعي . وفي عام ١٨٣٤ أرادت الحكومة الإنجليزية لا شئ لمعالجة إعانة الأجر والتفكير في التهرب كلية من إغاثة الفقراء في نظام العمل .

قوانين الفقراء في المستعمرات الأمريكية

Poor Laws in American Colonies

في المستعمرات الأمريكية كانت قوانين الفقراء تمثل الأساس لإغاثة الفقراء، وذلك بنفس القضايا المتعلقة بالإغاثة الداخلية والخارجية Indoor & Outdoor Relief ، ومركزية الإدارة ، ومشكلات الإعالة المتصاعدة .

وبصفة عامة ، فإن المستعمرين لم يواجهوا في إدارة قوانين الفقراء بنفس القلق ، كما فعل معارضوها الإنجليز . ويشير (Rothman, 1971) بأن النمط الاستعماري لإغاثة الفقراء كان يرتكز على فكرة أساسية ومحددة تتعلق بالعلاقات الاجتماعية، بأن الفقراء ينظر إليهم كنظام قائم Permanent Order ، ويتكامل Integral مع المجتمع ، وليس خطراً عليه .

وهذا التفسير المحتمل لتلك الرؤية بأن العالم الجديد لا ينطوي على علاقات اجتماعية متغيرة أو حراكاً جغرافياً بحيث تصبح مهددة لأي نظام قديم أو اقتصاد راسخ ومؤسس ، فليس هناك نظاماً قديماً والاقتصاد كان في أساسه يقوم على التجارة والزراعة ، ولم تكن هناك خشية من الهجرة للمناطق الحضرية ، وكذلك عدم توافر رؤية تتناول إغاثة الفقراء على أنها تهديد للنظام الجيد للمجتمع . وإن كان التهديد من جانب إغاثة الفقراء للخاصية الجيدة، ربما يكمن في المستعمرات ذات الصبغة الدينية Calvinistic .

ولكن بصفة عامة كان التسامح Toleration للفقراء ، وليس هناك جدل لإصلاحهم أو للمجتمع الذي يعيشون فيه ، وهذا الاتجاه العطوف الذي يقترب من التجاهل للفقراء لم يعاصر التطور الأمريكي ومراحله اللاحقة ، وتعتبر العشرينيات من القرن الثامن عشر بداية لدخول الولايات المتحدة في العديد من قصص البحث لإيجاد حل لمشكلة الإعالة وتطويرها من خلال رؤية أمريكية للإصلاح .

السياق الفلسفي والثقافي Philosophical & Cultural Context :

في محاولة لفهم السمة الخاصة بتطور الرعاية الاجتماعية في الولايات المتحدة وإنجلترا في القرن التاسع عشر وكثير من القرن العشرين ، فإنه يعتبر من الأهمية تناول الأفكار Ideas التي وجهت هذا التطور ، فضلاً عن القوى الاجتماعية والسياسية والثقافية التي أوجدت تلك الأفكار وعملت على حفظها . وتلك الأفكار تتسم بالتنوع وجرى تقديمها بصورة جيدة كل من جون لوك John

Locke ، وآدم سميث Adam Smith ، وجيرمي بنثام Jeremy Bentham ، ويضاف لتلك الأفكار إسهامات مارتن لوثر Martin Luther ، وجون كالفين John Calvin ، وجون ويسلي John Wesley ، وغيرهم من الإصلاحيين البروتستانت الذين ذهبوا إلي أن الدين خارج الدير ورؤية يد الله في العمل يومياً، وفي مكان السوق ، والعمل ضد هرمية الكنيسة المحكمة التي تقترب من الملكية، ومن خلالهم معاً وبغيرهم أيضاً تأسس بناء ليبرالي مؤثر Influential Liberal ينطوي على ليبرالية اقتصادية Economic Liberal ، وحرية سياسية Political Freedom، وفلسفة براجمانية أو نفعية Utilitarian Philosophy.

وتلك الأفكار تعتبر ذات قيمة حيوية لرعاية وصيانة الأفكار المتعلقة بالفردية Individualism ، والمسئولية الشخصية Personal Responsibility ، والأهمية الأخلاقية للعمل Moral Importance of Work ، وعدم الثقة في الحكومة المركزية ذات الاتجاه الفكري الجمعي Collectivism Centralized Government . (Leiby, 1978) .

التصدع للنظام الإقطاعي Collapse of Feudalism :

كل هذه التطورات في الفلسفة السياسية ، والفلسفة الأخلاقية ، واللاهوت Theology ، على الأقل في جانب منها ، تعتبر نتيجة للتصدع في النظام الإقطاعي بأبعاده المختلفة ، والظهور للطبقة الاجتماعية والتي لا تجود بالميلاد أو المعرفة أو برابطة ينظمها قانون للأرض أو السيد ، ولكن جرى تحديدها بالنتائج المترتبة ذات القيمة والفائدة من الإنجاز Usefulness ، وبإيجاز فإن هذا لم يكن يعني حالة أعضاء هذه الطبقة ولكن ماذا كانوا يعملون .

فالنظام الاقتصادي قد طور وضع رجل التجارة Tradesman وصاحب المتجر Merchant في أدوار مركزية ، وقد جري تحديدهم بمنافعهم وبتطبيق هذا المعيار بالنسبة لآخرين .

ولقد تزايد التأثير الاجتماعي والاقتصادي لهذه الطبقة ، وتطورت أفكار المساواة والليبرالية السياسية كي تقف ضد النزعات الارستقراطية للسلطة والثروة . مع بزوغ الطبقة الوسطي ترك الإرث الثقافي ذو السلطة والقوة ، والبحث عن نظام سياسي يسعي إلي إنهاء عدم الفائدة Useless. وكان البعض ينظرون بشك وريبة للفقراء ، وآخرين هاجموا الكنيسة أو أشكال التحالف ، ولكن القيمة الأساسية ظلت كما هي : كل شخص يملك قيمة أخلاقية وبدرجتها يمكن تحديد مدى فائدته للآخرين وكذلك في العمل بإسهامات لرعاية الآخرين ، وذلك يعتبر كيان تشريعي أخلاقي Moral Act وليس ببساطة مثل كيان تشريعي اقتصادي Economic Act ، وهذا أسلوب لإظهار قيمة الفرد للآخرين ، وهذا النظام لتقويم الأشخاص والأشياء بنتائجهم ، والتي تنطوي على إنجازات متعلقة بكل من عمليات وسياسة الرعاية الاجتماعية .

ثقافة الرأسمالية : Cultural of Capitalism

في الولايات المتحدة يوجد تعهد ثقافي قوي بالفردية والحرية الشخصية والبحث عن الجدارة بدرجة كبيرة ذات خصوصية ، وليس هناك عنصراً قد ساهم في تشييد نظام الرعاية الاجتماعية للولايات المتحدة بدرجة متساوية .

وهكذا فإن الرعاية الاجتماعية ، كما يشير كل من (Wilensky & Lebeaux, 1965) ، قد تمت وتطورت في سياق " ثقافة الرأسمالية " ، وهذه الثقافة طبعاً ، لم تتجنب القيمة الاجتماعية التي تقوم على الأسرة Family والمجتمع Community والإنسانية Humanity .

وعلاوة على ذلك ، فإن الاستجابة الأمريكية للحاجة الإنسانية تنطوي على الاشتمال المستمر بين قيم الأمن Security والعقيدة الإنسانية Humanitarianism ، وهذا من ناحية أولي ، والاعتماد على الذات Self Reliance والتنافسية Competitiveness ، ومن ناحية ثانية .

وقد ترتب على هذا الاشتمال توفر نظام للرعاية الاجتماعية يتسم بالغرابة والنوعية غير المتساوية ، وأوجد شبكة من البرامج المجزئة مع تتبعها بسهولة

في ارتباطها المحدود . حيث انخفاض مستوي البرنامج المعقد ربما يعـود إلـي نظام أكثر تماسكاً وأكثر تسامحاً للفكر الاجتماعي الذي يعكس مثاليات المسئولية الشخصية والنفعية الفردية وأسس العدالة ، وهذا يتـسق مـع بنـاء الحكومـة الأمريكية ذات المستويات المتعددة ، وذلك يضفي على تاريخ الرعاية الاجتماعية للولايات المتحدة اتساقاً وخاصية للتفريد الأمريكي ، قد يختلف في كثيـر مـن الجوانب والأشياء عما عاصرته انجلترا من أخطاء تتعلق بالمسئولية والإحساس بالقسوة واللاعدالة ، وما ينطوي ذلك على تصاعد للتوقعات الاجتماعيـة التـي تتماشي مع أشكال الحكومة الجديدة وطبيعة السياسات وفضلاً عن ذلـك قـضية الفقراء والمعالين أصبحت مرفوضة ، وعلى المجتمـع أن يتحمـل مـسئولياته تجاهها بأسلوب إداري يستند إلي العلية Causal ويجري تناولها بنموذج جديـد أقل تسامحاً .

وهذه النظرة الجديدة تستند علـى أن الفقـر مـشكلة اجتماعيـة Social Problem ، ومصدر تكمن فيه الجريمة Crime ، واختلال اجتماعي Social Urest ، وإعالة على المدى الطويل Long Term Dependence ، وعـلاوة على ذلك ، كهدف مناسب للإصلاح ، وخلال الفترة من العشرينيات والثلاثينيات من القرن التاسع عشر تمثل الاهتمام السياسي والاجتماعي بالفقر يأخـذ توجهـاً مباشراً لسياسة ونموذج جديد من أجل معالجة هذه المشكلة .

الإغاثة الداخلية كأنساق للإصلاح :

Indoor Relief as Institutions of Reform

الأسلوب الجديد يقوم على الافتراض بأن وجود الناس الفقراء يعتبر شاهداً على ضرورة إصلاح النظام الاجتماعي ، وقد عاصر هـذا الأسـلوب عـصر الهندسة Age of Engineering ، وبالتالي المشكلة يمكن تحديدها من خـلال التطبيق لمهارات تحليليـة إنـسانية Human Analytical Skills ، وتـدخل Intervention يجري تصميمه كي يصلح للتعامل مـع المـشكلة ، فالتـصميم والتحليل غالباً ما حدث بمعرفة لجان حكوميـة مثـل : The Yate Commis

،Sion in New York & The Quincy Commission in Massachusetts وبعد إجراء مسح للمشكلة وسماع الكثير من شهود العيان بما فيهم تلك الجماعات الفقيرة وما يشابهها ، وقد انتهي ذلك بعدد من النتائج : الفقراء جري تخريبهم وتدميرهم Ruined بفعل قوانين الفقراء ، وبخاصة فيما يتعلق بالإغاثة الخارجية Outdoor Relief ، ولابد من وضع نهاية للإغراءات المجتمعية Community Temptations ، مع الحق للأجانب المقيمين بصفة دائمة Permanent Denizens في الحصول على الإعانة العامة في حالة التعطل The Public Dole . (Rothmans, 1971) .

وبإحلال النظام القديم من خلال نسق جيد وفاعل يتمثل في بيت كبير للفقراء (ملجأ) Almshouse يتسم بالنظام والنظافة وآداب السلوك والتنظيم اليومي ، بما يسهم في تحويل الفقراء إلي أعضاء منتجين وذو فائدة في المجتمع. وقد جرى التوسع في إنشاء العديد من تلك البيوت في مناطق مختلفة ، وغالباً ما أخذت شكل المباني العامة وتتسم بكبر الحجم ، وذلك بهدف التأكيد على أن أي شخص يمكن أن يتغير وقابل للإصلاح في إطار بيئة صحيحة ، وهذا ينطوي على نوع من التسامح وعدم تجاهل الحقوق المدنية الأساسية Basic Civil Rights وهذه السياسة لم ينحصر تطبيقها مع الفقراء ، وإنما شملت المجرمين والأفراد المصابين بأمراض عقلية .

وقد تزايد وفقاً لذلك عدد المباني الكنيسية وأعداد الكهنة للتعامل مع تلك الفئات ، وهذا التزايد في تلك المؤسسات قد ترتب عليه تنفيذ العمل بصورة سيئة، لأن أغلب المؤسسات والملاجئ بني على أسس تفاؤلية وتفاخرية ، بل يمكن وصف هذه الأماكن في كثير من الأحيان بأنها نظام للإكراه واليأس . وقد قادت Dorthea Dix حركة من أجل الإصلاح المؤسسي لمؤسسات الأمراض العقلية ، وفي الخمسينيات من القرن التاسع عشر جري إعادة إرساء الإغاثة الخارجية للفقراء (Trattner, 1989) .

بشائر الإحسان العلمي **Precursors of Scientific Charity :**

كما أوضحنا من قبل بأن الإغاثة للفقراء في منازلهم كانت جزئيـــة نتيجـــة لتناقص المؤسسات ، وأيضاً لاستمرار الهجرات المتنامية في فترات الـــضغوط الاقتصادية ، وقد ترتب على ذلك عدم ممارسة الإغاثة مؤسسياً .

فالتنظيمات الخاصة (Po's) مثل جمعية الوقاية من الفقـــر الـــشديد (SPP) ومؤسسة تحسين حالة الفقراء (AICP) ، قـــد أثـــرت علـــى إدارة المـــساعدة المجتمعية ، حيث لعبت دوراً بصورة مباشرة في تلك المساعدة ، واستندت هـــذه الجماعات في تقديمها للمساعدة على الاعتقاد بأن : المساعدة للفقـــراء واجـــب المجتمع نحوهم ، ويجب تقديمها لهم ، وأسباب الفقر الشديد ترجع بصفة عامـــة للشخص نفسه ، وعلاوة على ذلك ، فإنه من الأهمية تقديم المـــساعدة بحـــرص شديد ، والبحث لإصلاح الفرد بعيداً عن الإدمان والإنفاق غير المناسب والكسل، وذلك بمعني أن المشكلة ترجع لشخصية الفرد أو لظروف ذات العلاقة به .

ومن ثم فإن التركيز على البناء الاجتماعي كسبب للفقر كان في حدود دنيا، وتقيد الإغاثة الخارجية أساساً كإصلاح مجتمعي في حالة توافر آثـــار تدميريـــة عنها وإقبال على تعاطي الكحوليات .

وهذا الأسلوب أدي من خلال خمسة وعشرين عاماً إلي تطور في الإحسان العلمي . وأسهم تقريباً في ظهور خدمة الفـــرد Casework ومهنـــة الخدمـــة الاجتماعية ، ولكن هذا التطور لم يستكمل بسبب الحرب الأهليـــة Civil War التي كانت أساسية في إعادة صياغة نظام علاقات الحكومة الفيدرالية والولايات ، فضلاً عن إيجاد هيئات جديدة ومسئوليات جديـــدة علـــى المـــستوي القـــومي ، وتصاعد قضايا متعلقة بالفرص والحقوق للأمريكيين الأفارقة على المـــستويات المختلفـــة Opportunities & Rights for African Americam ، وهـــذه القضية لها تأثير قوي على الرعاية الاجتماعية والسياسة الاجتماعية الأمريكية .

فالحرب الأهلية غيرت كل شئ ، فقبل الحرب جرى تجميـــع الولايـــات ، وبعد الحرب تشكلت أمة تحوي علاقات بين الحكومة الفيدرالية والولايات ،وذلك

بظهور الحكومة المركزية ، والنمو الصناعي والاقتصادي ، وهجرات متلاحقة نحو الغرب الأمريكي وتغير تكنولوجي ، كل ذلك ساهم في خلق ولايات متحدة جديدة فضلاً عن المعالم الثقافية والديموجرافية والاجتماعية التي شاركت في هذا الصدد بشأن الحياة الجديدة .

وفيما يتعلق بالرعاية الاجتماعية ، فإن التغيرات تمت بصورة تدريجية ، ولكنها في نفس الوقت عنيفة ، وأثناء الحرب الأهلية تشكلت لجنة الشيوخ (Sc) التابعة لقسم الحرب (WD) ، وعلى الرغم من كون هذه اللجنة شبه تطوعية Quasi Voluntary إلا أنها ساهمت في التطوير لبرامج الصحة العامة ومصابي الحرب ، ومع عام ١٨٦٥ وقبل نهاية الحرب قد تأسس مكتب Freedman كأول هيئة للرعاية الفيدرالية ، وخلال أربع سنوات شملت إنجازاته إدارة المساعدة وتوفيرها لأعداد من الناس المتقاعدين وساهم في تأسيس دور اقتصادي جديد متحرر من العبودية للأمريكيين الأفارقة في الجنوب ، وقد وعد بإصلاح للأرض وتوفير الملكية للأرقاء السابقين ، وإن كان ذلك لم يتحقق ، ولكن إسهاماته في الإغاثة والتعليم كانت جوهرية . (Trattner, 1989)

تأثيرات التصنيع Impacts of Industrialization :

الدور الفيدرالي بدأ يتحول إلي أساليب أخرى ، ومنح الأرض Land Grants للولايات وللمؤسسات والنظم التعليمية والابتكارية ولأشياء أخرى تتوافر من خلال النظام الحالي لكليات منحة الأرض Land Grant Colleges. مع الثمانينيات من القرن التاسع عشر ، فإن مشكلات العمل والنمو الصناعي قد أدت إلي تأسيس مكتب إحصاءات العمل (Bls`s) واللجنة التجارية فيما بين الولايات (ISCC) ، وكذلك التشريع كمرسوم Sherman ضد الاحتكار (ATA) . والنقابات العمالية قد تضامنت خلال الفترة وتزايدت العضوية فيها خلال الفترة (١٨٠٠ ـــ ١٨٥٠) من ٥٠,٠٠٠ ألف عامل إلي ٧٠٠,٠٠٠ عامل، وقد لعب الاتحاد العمالي الأمريكي (AFL) دوراً سياسياً هاماً سواء على مستوي المناطق الصناعية أو على المستوي القومي .

وكما يذهب (Ehrenreich, 1985) بأنه ليس فقط له تأثير سياسي معين ولكنه أوجد مناخاً يتسم بانعدام النظامية والإحساس بأن حياة الصناعة الأمريكية يجب أن تتمتع بالاستقرار Stabilized .

وفي الحقيقة أن السياسة الاجتماعية الأمريكية في القرن العشرين أفرزتها الرغبة في النظامية وتوفير المجتمع اللائق . حيث إن عمالة الطفل Child Labor ، والمصانع الصغيرة لا تتوافر فيها مواصفات السلامة Sweat Shops، والأجور البائسة Miserable Wages ، والحوادث الصناعية Industrial Accidents ، والمناطق الحضرية المتخلفة Urban Slums ، والأمراض Diseases ، الصراع Conflict كلها ساهمت بشكل واسع في الفرصة والتغير الاجتماعي . فالشوارع لم تكن مرصوفة بالذهب لغالبية من الناس ، والحقائق المتعلقة بالنظام الصناعي كانت تتسم بالصلابة والقسوة في الواقع ، وهذا الموقف جعل أعداد كبيرة من الأمريكيين يرون بشكل مختلف مثالية أمريكية .

الإحسان العلمي وجمعيات تنظيم الإحسان :

Charity Organization Societies & Scientific Charity

الرعاية الاجتماعية وبخاصة فيما يتعلق بالتعامل مع الفقراء في نهاية القرن التاسع عشر لم تكن مؤهلة بصورة تتناسب مع طبيعة التغير السريع في الناس والأشياء .

حيث أن الهيئات ذات الصبغة الإحسانية تكاثرت بشكل واسع ، ولكنها ذات غرض عام محدود ، ولحقها أيضاً تغير أيديولوجي محدود ، وبصفة عامة لا تختلف في فلسفتها عن الفلسفة السائدة ما قبل الحرب .

فالعديد من الولايات قد أسست مجالس للإحسان ، ولكن القيادة للحركة الجديدة New Movement نشأت من جمعيات تنظيم الإحسان الخاص (COS)، وقد جري تأسيس أول جمعية في الولايات المتحدة في أواخر السبعينيات من القرن التاسع عشر .

وكان لتلك الجمعيات دوراً أساسياً في صياغة السياسة الاجتماعية ، ولمهنة الخدمة الاجتماعية ، كان لها دوراً استثنائياً Extraordinary . وهذه الفترة قد اتسمت بالعمل الأمريكي الراديكالي ، والأحزاب الشعبية التي تطالب بإجراء إصلاحات للملكية الزراعية ، وذلك من ناحية ، والدروانية الاجتماعية Social Darwanism وسياسة عدم التدخل Laissez – Faire ، والعصر الذهبي The Gilded Age .

وذلك من ناحية أخرى ، وفيما بين معظم قاعدة الأعمال والحكومة تداولت أفكار للتنافس المتحرر Unfettered Competition وكانت لها رواجاً ، والاتجاه السائد نحو الفوائد الاجتماعية Social Benefits من أجل الفقراء كان يتسم بعدائية واسعة حتى بعد نهاية القرن التاسع عشر .

وفي هذا السياق فإن جمعيات تنظيم الإحسان (COS) قامت على تنظيم الجماعات القادرة على الإحسان بصور متفاوتة ، وأصبحت لها حضور ذو تأثير في كافة المدن الرئيسية للمجتمع . والأكثر أهمية أن (COS) اهتمت بالإحسان العلمي بتأسيس عملها على العقلانية وبصورة منهجية مع الالتزام بنظام التدريب، وذلك أدي بصورة مباشرة إلي مهنة الخدمة الاجتماعية ، كما هي معروفة الآن (Katz,1986) .

الدروانية الاجتماعية : Social Darwinism

كان مفهوم الإحسان العلمي Scientific Charity يستند إلي الدروانية الاجتماعية . ومن أتباع هذا المذهب من علماء الاجتماع Herbert Spencer في إنجلترا ، و William Graham Summer في الولايات المتحدة ، وغيرهم، حيث كانوا يسعون إلي تطبيق نظرية التطور الدرواني على المجتمع من خلال رؤيتهم بأن التنافس Competition ، وتحمل العبء في جانب الضعف Shouldering Aside of The Weak يمثلان عملية التطور الاجتماعي ، وفي إطارها يجري مكافأة المنتج والقادر وعقاب غير القادر وهؤلاء الذين يعجزون عن الاستفادة من فضائل النمو والعمل الجادي والنظرة بعيدة المدى . .

وكان لسيطرة وتأثير تلك الأفكار دوراً أساسياً في ممارسة العمل الإحساني بصورة غير محببة ولا تتسم بالودية للتدخل الاجتماعي Social Intervention بل يبتعد عن أبسط الأسس الإنسانية حيث كما يبدو أساس غير ملائم لإدارة الفوائد الاجتماعية للفقراء ، وبطبيعة الحال كان ذلك مسيطراً على إنجازات وأعمال جمعيات تنظيم الإحسان (COS) .

تطور خدمة الفرد : Development of Case Work

في الواقع . إن ممارسة الإحسان العلمي كان يتمثل في تسجيل عام لهؤلاء الذين في حاجة Needy ، وضمان بأن المتقدمين للمساعدة " مستحقين لها " Worthy مع تجاهل لأبعاد الشذوذ أو الانحراف الشخصي Personal Aberration والحرمان Depravity من ناحية ، وموضوع هذه العملية يطلق عليه التاريخ الاجتماعي وخدمة الفرد Social History & Case Work .

حيث أن الاهتمام ينصب على الفرد وليس على البيئة الاجتماعية ، وهذا يعني باختصار التمسك بالمذهب الأخلاقي Moralism السائد في القرن التاسع عشر ، ولكن بعض الشئ كان مرتبطاً بالتقدير للقوي والتحديات التي يجري تقديرها اليوم بنوع من الصعوبة ، وقد دفع ذلك Jose Phine Shaw إلي القول بأن المساعدة التي لا تتسم بالحكمة سوف تؤدي إلي تدمير الشخصية الإنسانية (Stewart, 1911) .

وهكذا كان الأمر طوال القرن التاسع عشر ، وبما يكشف شكل الحياة الإنسانية ، حيث ظلت جمعيات تنظيم الإحسان (COS) . توفر نوعاً من الإغاثة Relief للناس الفقراء في مناخ سياسي واجتماعي غير موات ، وإن كان لها الريادة في الاعتناء وحفظ التسجيل الخاص بحالات الفقراء ، وعملت على تنمية البحث الاجتماعي Social Research ، وبرامج التدريب ، والتفكير في تأسيس روابط مع الجامعات في ذلك الوقت (البحث عن علاقة وثيقة جديدة من خلال التعليم المهني) ، كذلك يرجع الفضل إلي جمعيات تنظيم الإحسان (Cos) إلي

خلق حدث في مهنة الخدمة الاجتماعية يتمثل في سياسة اجتماعية Social Policy فيما يتعلق بالفقراء ورعاية الطفل Child Welfare في الثلث الأول من القرن العشرين .

فإذا كانت جمعيات تنظيم الإحسان (COS) قد فشلت في تحقيق الإصلاح الاجتماعي Social Reform ، إلا أن هذا الفشل قد جرى تصحيحه بمعرفة Jane Adams وآخرون ممن يتسمون بالفعالية في حركة المحلات The Settlement Movement وحركة التقدمية الواسعة The Larger Progressive Movement .

عهد التقدمية : The Progressive Era

وبشائر هذا العهد ، تمثلت في التناقض مع أسطورة التقدم النظامي والسلمي The Myth of Peacefull & Orderly Progress ، فقد شهدت الولايات المتحدة العديد من فترات الصراع شملت أواخر القرن التاسع عشر (١٨٨٠ – ١٩٠٠) ، حيث هناك أكثر من ٣٠,٠٠٠ إضراب وإغلاق للمصانع قام بها ما يقرب من حوالي ١٠ مليون عامل أمريكي .

وقد كان العنف Violence السمة المميزة في نضال هذه الطبقة Class Warfare ، فضلاً عن الهجرة Immigration غيرت الملامح الديموجرافية للمدن الأمريكية ، والصناعات الرأسمالية المتنافسة كان لها تأثيراً تدميراً على القيم التقليدية والمستوي المناسب للحياة والهدف الأمريكي العام .

وفي أواخر القرن التاسع عشر ظهر مجموعة من الإصلاحيين الاجتماعيين Utopians من أمثال Edward Bellamy, Henry George ، ومن الراديكاليين Radicals مثل Eugene Debs ، وهؤلاء جميعاً وغيرهم اهتموا بالبحث عن نموذج جديد للحياة السياسية والثقافية والاجتماعية يكون بمثابة بشير للحركة الأمريكية الفريدة المعروفة بالتقدمية Progressivism ، ولها تأثيرها المتميز على الجوانب السياسية والسياسات والعلوم الاجتماعية والأدب ، وتخطيط

العديد من الرعاية الاجتماعية التي توالت في القرن العشرين (Ehrenreich, 1985) .

الحركة المتعددة الأوجه للطبقة الوسطي :

Multi Faceted Middle – Class Movement

حيث يجب النظر بعين الاعتبار إلي الحرب الاجتماعية Social War بين العمال وأصحاب الصناعة ، والسياسات التنافسية وما تنطوي عليه من أيديولوجيات .

والتقدمية تمثل حركة الطبقة الوسطي تركز على المواقف والتجميل والتعليم والأميركة Americanization للمواطنين الجدد والمهنية Professionalization فضلاً عن التأمين الاجتماعي Social Insurance والضوابط النظامية .

وقد ساهم في وضع حركة التقدمية أيضاً تلك الظروف والأوضاع المحيطة بالهجرة والتعقيدات السائدة في المناطق الحضرية والصناعية، وكما يذكر (Hofstader, 1955) بأن الهجرة والتقدم قد أوجدا اختلافاً واسعاً ، ويذهب (Croly, 1909) إلي أن الوعد بالحياة الأمريكية The Promise of American Life أصبح كتاباً أساسياً للتقدمية ، وغالباً ما كان أصحابها من أصول أنجلوسكسونية Anglo – Saxon ، فهؤلاء المهاجرون يتميزون بالعمل الصعب ، والفرد الشجاع ذو الإرث الثقافي والحيوية العظيمة فضلاً عن النظام العقلاني ، كل ذلك يجعل من الصعب على المتهكمين القدامي للدفاع عن رؤياهم، وبالتالي عن جدارة يصبح هؤلاء المهاجرون أمريكيين عن حق . (Hofstader, 1955)

القيادات ذات التأثير : **Influential Leaders**

فإنه تصنيف التقدميين في عدد من الأشخاص من أمثال George Mead, John Dewey .Jone Addams, Paul Douglas. Richard Ely ، وهؤلاء

يمثلون مجموعة من الناس ولهم تأثيرهم في المجال الأكاديمي والسياسات وتعهدوا بصفة عامة بأن يكون للحكومة مسئولية أخلاقية وعملية (بما يخالف حكومة مبدأ دعه يعمل دعه يمر Laissez – Faire Govemment) .

ورؤيتهم بأن السياسات والاقتصاديات جرى إفسادها من خلال قوي يجب تقييدها بصنع قواعد واعتقدوا بأنه على الرغم من أن الصناعة الرأسمالية ربما تكون جيدة كآلية عظيمة للثروة ونشر الرخاء الاقتصادي ، إلا أنها في أحسن أحوالها آلية للتلوث وتحتاج إلي الضبط ومنتجاتها المهدرة يجب أن تؤخذ في الحسبان .

الإبقاء على التأثير الثقافي : Enduring Cultural Imppact

وبفضل التقدميين ظهر حزب سياسي Political Party وقد رشح له رئيس الجمهوريين السابق Theodore Roosevelt كمرشح رئيسي له في عام ١٩١٢ ، وهذا الحزب لم يكن له ضرورة للتقدمية ، والتقدمية لم يدركها الموت باضمحلال هذا الحرب ، إنما من الأحسن التفكير بأن التقدمية حركة ثقافية Cultural Movement عبرت عن نفسها في العديد من الأشكال ومن الميادين، ومن أمثلة ذلك : جماعة المستهلك القومي (NCL) ، الجماعة الحضرية (UL)، اللجنة القومية لعمالة الأطفال (NCLC) ، الجمعية الأمريكية لتشريع العمل (AALL) ، وغيرها من الأمثلة التي انتشرت التقدمية من خلالها بصرة واسعة المدى ، فضلاً عما كان لها من تأثير كبير على التشريع والمشرعين بالإضافة إلي الإبقاء على هذا التأثير . (Crunden, 1982)

تأمين الرعاية الاجتماعية : Social Welfare Insurance

للحركة التقدمية تأثير واسع فيما يتعلق بالرعاية الاجتماعية وقد شمل ذلك ثلاث مجالات أساسية : الوقاية من خلال التأمين الاجتماعي Prevention Through Social Insurance ، استخدام الضوابط والقواعد الحكومية The Use of Govemment Regulation ، ودور المهن في المجتمع The Role of Profession In Society.

التأمين الاجتماعي : قامت الحركة التقدمية (PM) بتحقيق التأمين الاجتماعي من خلال منظمات مثل الجمعية الأمريكية لتشريع العمل (AALL) ، الذي يأتي في مرتبة أسمي من تقديم الإحسان على أساس الحاجة ، والموضوع الرئيسي يتمثل في الجمعية للمخاطر الطبيعية للحياة ، والإحسان ضعيفاً وهزيلاً وفاسداً لكل من المتلقي والمانح .

والنظام الجيد يتمثل في مشاركة المواطنين في صندوق عام يوفر الفوائد على أسس العضوية وليس على أساس الضعف والحاجة وبدون افتراض الانحراف . وقد نجح التأمين الاجتماعي في مواجهة تعويض العمال (Worker Compensation) والمساعدات المقدمة للمسنين (OAA) والأطفال المعالين (ADC) في عام ١٩٢٠ ، وهذا تحقق بفضل الضغوط التي مارستها الحركة التقدمية ، ودفعت بضرورة نشر الرعاية الاجتماعية في كافة الولايات ، وأهمية تأسيس نظام ينطوي على نفقات مستقرة لبرامج الرعاية الاجتماعية والفوائد وللمستقبلين لها ، وأن تقوم الحكومة الفيدرالية بتمويل برامج الولاية وتطوير نظام قومي للتأمين الاجتماعي . (Skocpol, 1992)

القواعد والضوابط :

دعم التقدميون مفهوم الضوابط والقواعد **(القانون)** ، وقاموا بالعديد من المجهودات على مستوي الولاية ، وكذلك القومي لاستخدام القانون في الإصلاح الاجتماعي ، وقد تمحض عن ذلك على المستوي الفيدرالي : اللجنة التجارية للولايات (ICC) ، وقانون مقاومة الاحتكار (AR) ، والخدمة المدنية متطلبات نظام الجدارة للعمالة (Cs & MSRE) ، وقانون المصارف (BR) ، وإدارة الطعام والمخدرات (FDA) .

أما على مستوي الولاية المحلي فقد شملت القواعد والضوابط العديد من المجالات : عمالة الطفل والمرأة ، والأجور ، وقوانين الإسكان والحرائق ، والصحة العامة ، وتصنيع ومعالجة الأغذية ، ومتطلبات الجدارة للعمل ، فضلاً عن العديد من الإصلاحات السياسية ، وتقسيم الأراضي للملكية الخاصة ، دعوة الشعب للاستفتاء .

وقد تصدي الأخصائيون الاجتماعيون للعديد من القضايا القومية : عمالـة الطفل Child Labor ، وتصويت المـرأة Women's Suffrage ، والهجـرة Immigration ، والاعتدال في معاقرة الخمر Temperance ، وقـد ترتـب على ذلك العديد من التعديلات الدستورية Constitutional Amendment لمنع تصنيع وبيع واستيراد الكحوليات .

وجرى هذا التعزيز للمنع من جانب مؤيدي سياسة الرعاية الاجتماعية التي تستهدف حماية المرأة والأطفال وتدعيم العمل والإنتاجية ، ووضع ضوابط على الهجرة من أجل تحسين الأجور وظروف العمل وتحقيق الاستقرار بالمدن .

الاحتراف المهني :

هذا المطلب ربما لم يضارعه شئ آخر في فكر التقدميين ، حيث اعتقادهم القوي في التعليم والاحتراف المهني Educational & Professionalization مجموعة من الناس يتوافر لديهم المعرفة والمهارات التي يهـدونها مـن أجـل المصلحة العامة Public Interest ، ولديهم الإحساس بالمسئولية تجاه الكثير من المشكلات الإنسانية والاجتماعية الرئيسية ، وهذا هـو الجانـب النقـدي مـن إستراتيجية التقدمية .

وهذا الجانب يجري تغذيته بأعمال ومجهودات الطبقة الوسـطي والأفـراد ذوي التعليم الذين يعتبرون لديهم القدرة الرشيدة على حل المـشكلات ، وكـذلك المخططين وهؤلاء جميعاً يساعدون المجتمع على الاستقرار والتماسك .

وقد شارك في تحقيق ذلك الجانب من الإستراتيجية التضافر بين الجامعات والمدارس المتخصصة في الهندسة والطب والقانون والتعليم فضلاً عن قطاعات مهنية أخرى ، بالإضافة إلي تأسيس جمعيات تنظيم الإحسان (COS) لبـرامج تدريبية بالتعاون مع الجامعات .

وقد تطورت العديد من تلك البرامج في معظم مدارس الخدمة الاجتماعيـة Social Work Schools والتي أسهمت أيضاً في وضع البـدايات والأسـس

لنظام قومي للمستويات المنهجية و البرنامجية لميادين متعددة تنطوي عليها الرعاية الاجتماعية شملت خدمات الأسرة وتوسيع البيئات العامة وبخاصة مجالات رعاية الطفولة .

فضلاً عن دور حركة الصحة العقلية Mental Hygiene Movement في توفير فرص مهنية ، وبذلك تأسست الجمعية الأمريكية للخدمة الاجتماعية عام ١٩٢١ (AASW) ، بالإضافة إلي المؤلفات والكتابات الخاصة بالخدمة الاجتماعية : التشخيص الاجتماعي Social Diagnosis (Richamond, 1917) ، المطبوعات الدورية تحت موضوعات البوصلة The Compass ، والمسح The Survey ، والأسرة The Family وغيرها .

كل ذلك ساهم في إيجاد مهنة الخدمة الاجتماعية بصورة ذات فعالية وملموسة ، وبخاصة خدمة الفرد Case Work التي وفرت تعهداً أمريكياً بمسئولية الفرد وحل المشكلة عملياً .

وظلت الخدمة الاجتماعية تقدم نموذجاً تقدمياً من خلال مذهب البيئية الاجتماعية Social Environmentalism مع تقديم التفسيرات المتعلقة بالمشكلات الإنسانية بلغة مظاهر وجوانب العجز في الأسرة والمجتمعات والأبنية الاجتماعية ، مع أهمية وضرورة توفير وتطوير جهاز وظيفي قادر للخدمات الاجتماعية ، وذلك بما يخالف الإصلاح الاجتماعي كلية .

ويرجع للمذهب التقدمي الفضل قبل الحرب العالمية الأولي في إرساء العديد من التطورات الاقتصادية والسياسية ، وكذلك وضع تخطيط سياسي وسياسة اجتماعية خصبة لكافة المشكلات الاجتماعية ذات الأهمية للقرن العشرين : الفقر ، الهجرة ، المناطق المتخلفة ، رعاية الطفل ، الصحة العقلية ، الصحة العامة ، المرأة والعنصرية .

الكساد ودولة الرعاية الأمريكية :

Depression & The Americam Welfare State

فترة العشرينات من القرن العشرين اتسمت بالرخاء الاقتصادي بصفة عامة، وكان لذلك تأثيره على الخدمات الاجتماعية والرعاية الاجتماعية ، بالإضافة إلي أنه لعب دوراً في تحديد أبعاد المطلب السياسي للإصلاح على أي نطاق .

ويعتبر الحزب الجمهوري The Republican Party البيت الأصلي للتقدمية ، وهو الحزب الذي له الغلبة ، وبالتالي تأثرت التقدمية بتقليد الجمهوريين فيما يتعلق بالالتزام بالهندسة الاجتماعية Social Engineering ، التي تخالف الإصلاح ، وتبحث عن التدخل بأساليب معينة لحل المشاكل النوعية.

وقد تعهدت إدارة Rossevelt بعهد جديد New Deal ، وإن كان العهد القديم سائداً بفضل الكساد العظيم في الثلاثينيات وشمل الولايات المتحدة وأوروبا، وما تمخض عنه من تحول الأمريكيين إلي البطالة وفقدانهم لمنازلهم ووصولهم إلي مستويات للفقر بصورة مستغربة ، مما دفع إلي إعادة النظر في التقديرات الأساسية للسياسات والاقتصاديات مع ضرورة الإبقاء على عناصر أساسية متعلقة بالنظام الحكومي والاقتصادي .

والعهد الجديد ينطوي على رؤية لدولة الرعاية Welfare ، وقد أسس نمطاً في دولة الرعاية لازال سائداً حتى وقتا هذا (Trattner, 1989) .

وفي سبيل تخطي Roosevelt أوضاع محنة الكساد العظيم بدأ بداية سريعة بالاتجاه نحو الأعمال التشريعية والمعالجة الواسعة للفعالية والتخطيط بالبيت الأبيض بما يحقق تأثيرات مباشرة على الأزمات ، وقد استند في ذلك على رؤيته التي تتسق مع الناس بأن هناك الكثير فيما وراء قطاع الأعمال الحر الذي يعتبر في حد ذاته أمراً معتاداً ومناسباً .

وفي سبيل ذلك سعي غلي تدعيم الإصلاح الاقتصادي Economic Reform الذي يعتبر جانباً AS Part في الإستراتيجية الكلية : تقنين الاستعادة

القومي The National Recovery ، الخاص بإحياء أو استعادة صحة وعافية جوانب الحياة بعد الكساد العظيم ، وقد احتوي على العديد من قواعد Codes الخاصة بالصناعة وضوابط Controls الثمن والأجر ، وضمانات لحقوق Rights العمال في اقتصاد مخطط Planned Economy ، وتقنين التكييف الزراعي The Agricultural Adjustment Act الذي يتناول الإصلاح الزراعي كجانب للاقتصاد من خلال تخصيص حصص من إنتاج المزرعة بالمشاركة في إطار مفهوم الأرض ذات الملكية العامة Public Land وكما يطلق عليه Allotment for Farm Production وتحقيق التوازن Stabilization لأسعار السوق . وكافة القوانين تخضع لأحكام المحكمة العليا The Supreme Court's Determination .

وبذلك يمكن للتشريع أن يذهب فيما وراء الحدود الدستورية ، وأن يكون لتلك القوانين تأثير سياسي جوهري ، وبما يشكل السياسات الاجتماعية للعهد الجديد . وقد استهدف الإصلاح الاجتماعي على المدى الطويل توفير برنامج جديد من أجل التأمين الاقتصادي للفرد بفضل التأمين الاجتماعي Social Security الذي أصبح مع ١٩٣٥ قانوناً Law .

وفي إطاره صدرت مشروعات قوانين لحماية حقوق العمالة المنظمة ومستويات العمالة الحرة وما ينطوي عليه من قواعد وضوابط تختص بالأجور وساعات العمل .

ويعتبر التشريع من أهم العناصر حيوية في استعادة بعض جوانب الحياة للولايات المتحدة . وقد جري ذلك بهدف تحقيق مجتمع دولة الرعاية Welfare State الذي يستند إلي الاتجاه العلاجي المؤسسي The Residual With Institutional للبرامج الاجتماعية خلال فترة عقدين وتخصيص حوالي ٢٠% من إجمالي الناتج القومي للرعاية الاجتماعية .

وعلى الرغم من ذلك الاهتمام إلا أنه اسقط من حساباته قطاعات جديرة بالعناية في المجتمع وأولي في معظمها بالرعاية : المرأة والطفل ، والملونين ، وهؤلاء لم يتناولهم التأمين الاجتماعي إلا على أساس العمل .

ولم تتغير الرؤية لقيمة ودور المرأة في الرعاية الاجتماعية ودورها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية إلا من خلال : دورها في مصالح الأسرة وبخاصة من ناحية الإنجاب ورعاية الطفل والزواج . وإن كان تقنين التكيف الزراعي وما ينطوي عليه من برامج زراعية قد أفضي بالآلاف من عمال المزارع من الأقليات خارج العمل ، وعمل على تعويض ملاك المزارع .

الحرب العالمية الثانية (الأربعينيات والخمسينيات) :

قبل وفاة Roosevelt بانتهاء الحرب العالمية الثانية عام ١٩٤٥ ، فقد أسس الإدارة الأمريكية إطاراً يحوي الاهتمامات الاقتصادية لمواجهة الأوضاع الاقتصادية المتمثلة في الانكماش والكساد الاقتصادي في علاقتها بالحرب ، وذلك من خلال مجموعة من السياسات والتشريعات تستند إلي الحقوق والحاجات الأساسية Basic Needs & Rights للمواطنين : مشروع قانون الحقوق الاقتصادية ١٩٤٤ (EBR) ، مرسوم العمالة الكاملة ١٩٤٦ (FEA) ، مرسوم الصحة العقلية ١٩٤٦ (MHA) . وفي فترة الخمسينيات كان الاهتمام محدوداً بتطوير برنامجية الرعاية الاجتماعية ، وإن كانت التطورات الثقافية والاجتماعية لها كثير من التأثير على هذا العقد ، حيث يعتبر مشروع قانون ضمان الدخل The GI Bill بفضله تقرر توفير العديد من الفرص للأمريكيين للحصول على التعليم العالي .

وقد شهدت فترة الخمسينيات في عهد الرئيس الأمريكي Eisenhower أيضاً أحكاماً Rules من جانب المحكمة العليا بشأن التمييز في التعليم العالي ، وكانت بمثابة اختيار للتعهد الحكومي ، وقد تعارض اهتمام الإدارة الأمريكية في خفض الإنفاق العسكري وخفض الضرائب مع التوتر بين الشرق والغرب والدفاع عن أوروبا والتهديد الألماني والكوبي ، وذلك فيما سمي بالحرب الباردة Cold War .

ولذلك أعطت الإدارة اهتماماً محدوداً بمنافع الرعاية الاجتماعية المتحققة من التعليم وسعت إلي إيجاد علاقات مع القيادة الديمقراطية في الكونجرس وبخاصة مع Lyndon Johnson الذي ساند الإنفاق على الضمان الاجتماعي ،

وتوفير بعض أشكال الرعاية الفيدرالية وبخاصة المتعلقة بقواعد عدم التمييز في المدارس وبالقوات المسلحة الأمريكية . وقد عاصرت تلك الفترة أيضاً الرؤي البنائية Structuralist Views التي تستند إلي المحافظية السياسية Political Conservatism ومن خلال الاهتمام بالحياة الاجتماعية الأمريكية بالتركيز على : الفقر ، العنصرية ، الاضمحلال الحضري ، الانحراف (ومن أمثال مفكري وأكاديمي هذه الفترة (Kenneth Clark, Robert Merton) ، فضلاً عن الاهتمام بالسلوك الإنساني باعتباره نتاجاً للبناء الاجتماعي ، كما أن الأدوار الاجتماعية تنشأ بفضل هذا البناء ، وقد انعكست تلك التناولات على سياسات جديدة في الستينيات (Diggins, 1992) .

فترة الستينيات والرعاية الجديدة Kennedy & Johnson :

يعتبر Kennedy ممثلاً للحزب الديمقراطي الأمريكي وتولي الرئاسة بعد هزيمة منافسة الليبرالي Humphrey ، وقد قطع وعداً على نفسه بضرورة عودة المجتمع إلي الحركة مرة أخرى ، باستقطاع الضرائب التي تستثير الاقتصاد وإحكام فجوة الصواريخ Missile Gap مع الاتحاد السوفيتي ، وقد تواكب مع ذلك انتشار حركة الحقوق المدنية Civil Rights Movement كرد فعل لأعمال القتل والعنف والتمييز العنصري والتي قادها القس البروتستانتي Martin Lutherking الذي أصبح رمزاً قومياً .

وفي عام ١٩٦٣ تبلور مشروع قانون الحقوق المدنية (CRB) من قبل الإدارة الأمريكية (Jasson,1988) وقد وافق الكونجرس الأمريكي على هذا المشروع عام ١٩٦٤ والذي أصبح واحدا من العلامات المؤثرة في السياسات الأمريكية .

ويتمثل Kennedy في دالاس Dallas يتولي نائبه Johnson الرئاسة الذي يعتبر مشرعاً كفء Accomplished Legislating ، وقد وفر له سابقة ميراثاً يتعلق بمشروع قانون الحقوق المدنية (CRB) ، ومرسوم تدريب وتنمية القوي العاملة (MDTA) الذي جري الموافقة عليه عام ١٩٦٢ ، فضلاً عن

التعديلات على مرسوم الضمان الاجتماعي (SCA) التي خفضت الرعاية العامة، مع توفير الدعم المتزايد للخدمات الاجتماعية ، وهذا التحول انعكس على تعهد جديد للفرصة Opportunity ، الذي لم يكن لصالح الملونين Colors ، والرؤية الامتيازية The Prevailing View تنطوي على أبنية الفرصة السياسية والاقتصادية (EPOS) ، وترتبط بعدد من الأمريكيين ، وكان هذا الوضع لابد أن ينتهي ليس من خلال برامج تقليدية للرعاية الاجتماعية التي تعكس أو تعزز محددات الفرص .

بالنزعة التفاؤلية والإصلاحية جري تناول العديد من البرامج ، ولتحقيق مصلحة الإدارة بتعزيز نماذج بديلة لرعاية الصحة العقلية من خلال مرسوم المراكز المجتمعية للصحة العقلية (CMHA) في عام ١٩٦٣ ، وذلك بالتركيز على نموذج الصحة العامة الوقائية (PPHM) وإيجاد سياقاً متسارعاً للامؤسسية.

وسعت الإدارة الأمريكية في استكمال ما بدأه الرئيس السابق في الحرب على الفقر من خلال التركيز على الفرصة وتقليل التحديات بمرسوم الفرصة الاقتصادية (BOA) عام ١٩٦٤ ، والذي يستند إلي أن المجتمعات يجب أن تنظم أنفسها لمحاربة الفقر وتقوم بتصميم برامج تتلاءم مع حاجاتها الخاصة بها ، وقد ترتب على هذا المرسوم تأسيس مجالس للعمل المجتمعي Community Action تابعة لهيئات غير ربحية يجري تمويلها عن طريق مكتب الفرصة الاقتصادية (OEO) ، بهدف تعظيم المشاركة من جانب الفقراء وتحريكهم للعمل المجتمعي ، وإن كانت تلك البرامج لأسباب كثيرة مثيرة للعديد من التحفظات ، مما دعي إلي إدخال تعديلات عليها باستدعاء تدخل حكومات الولايات في هذا الصدد حيث أن الفكرة الأساسية تنطلق من : الفقر نتاج الفرصة المحدودة والتمثيل غير المناسب للمواطنين الفقراء في صنع القرار المجتمعي ، هذا يدعو إلي ضرورة مشاركتهم في البرامج الحكومية فيما يخص بمجالات سياسة الخدمات العامة .

وقد ساندت الإدارة الأمريكية عدداً من البرامج الأخرى: مرسوم طوابع الطعام (FSA) عام ١٩٦٤ ، ومرسوم الحقوق (CRA) عام ١٩٦٥ لتوسيع

حقوق التصويت ، فضلاً عن الإضافات التي احتواها مرسوم الضمان الاجتماعي (SSA) فيما يختص بالمساعدة والرعاية الطبية عام ١٩٦٥، ومرسوم التعليم الأساسي والثانوي (ESEA) الذي ينطوي على المساعدة الفيدرالية للمدارس التي تقدم خدماتها لجزء من الأطفال من الأسر ذات الدخل المنخفض ، ومرسوم المسنين الأمريكيين (OAA) وما تمخض عنه من تأسيس مؤسسات للمسنين (Katz, 1986) .

وفي إطار التزاوج بين حركات الحقوق المدنية والهجوم على الفقر ، تبلور نظام حقوق المواطنين من خلال دعم الدخل (IS) الذي ينطوي على الحقوق القانونية لمستقبلي الرعاية (وفقاً لأحكام المحكمة العليا عام ١٩٧٠ في إطار مرسوم الفرصة الاقتصادية EOA) وبرامج ضمان الدخل (GI) وقد تمخض عن ذلك تعديلات في مرسوم الضمان الاجتماعي (SSA) فيما يختص بالمساعدة العامة عام ١٩٦٧ بما يشير إلي تعديلات برنامج بواعث العمل (WIN) .

الرعاية الاجتماعية والتشريعات (أواخر الستينات حتى الآن) :

مع نهاية١٩٦٨ وجهت الانتقادات الحادة إلي Johnson نتيجة تورطه في حرب فيتنام وابتعاد نائبه Humphrey عن سياسة الحرب التي تتبعها الإدارة الأمريكية بعد مؤتمر الديموقراطيين للعنف في شيكاغو .

وقد تولي الإدارة المركزية Nixon وهو من الجمهوريين الشرقيين Eastern Republican بحكم نشأته في كاليفورنيا ، وكأن يعلن تمسكه بالموضوعات السياسية المحافظة ، ولكن مواقف سياسة إدارته لم تكن محافظة ، حيث كان يسعي إلي خفض التوتر Détente للانفتاح في علاقات مع الصين ، فضلاً عن عديد من مقترحات للسياسة الاجتماعية جديرة بالتقدير ، في حين إدارته كانت تسعي إلي تصنيع الأرضية الجديدة والعمل بدون محددات أيديولوجية قوية .

وقد انتهت إدارة Nixon بصورة حزينة من خلال فضيحة Watergate في عام ١٩٧٣ ، ولكن رغم ذلك قد أسهمت في إيجاد برنامج دعم للدخل الأمن

(SSIP) أو زيادة الإنفاق على برنامج طابع الطعام (FSP) ، التمويل المتزايد للخدمات الاجتماعية في إطار مرسوم الضمان الاجتماعي (SSA) ، وإعادة المؤسسية للدعم الفيدرالي للتدريب الوظيفي من خلال مرسوم التدريب والعمالة الكاملة (CETA) ، وتأسيس إدارة الصحة والمن المهني (OSHA) ، وتكيفات منافع الضمان الاجتماعي والمتسقة مع تكاليف العيش ، ومرسوم حماية الطفل من القهر (CAPA) عام ١٩٧٣ .

وقد اعتبرت الإدارة الأمريكية بأن سياسات الحرب على الفقر السابقة كانت محدودة ، وأنها خلقت توقعات متصاعدة فقط ونزاعات حضرية .

وقد تناول ذلك (Maynihan) من خلال معالجة تحليلية نقدية لتعظيم سوء الفهم الواضح للفقر ، وقد أقنع الرئيس Nixon بأهمية مدخل جديد لدعم الفقراء في إطار خطة مساعدة الأسرة (FAP) والتي حظيت باهتمام قومي ، وتسعي إلي احتواء بواعث العمل بتدعيم الفقراء الموجودين في العمل فضلاً عن هؤلاء الذين هم خارج سوق العمل ، ولكنها رفضت من جانب مجلس الشيوخ الأمريكي وبخاصة من المحافظين الذين خشوا من التوسع في تقديم الرعاية على المستوي الفيدرالي وكذلك من جانب الليبراليين الديموقراطيين ، وهؤلاء كانوا متأثرين بالمنظمة القومية لحقوق الرعاية (NWRO) وآخرين منهم الجمعية القومية للخدمة الاجتماعية (NASW) ، حيث إعتقدوا بأن المنافع ستكون منخفضة جداً، ومتطلبات العمل متشددة جداً .

وخطة مساعدة الأسرة (FAP) كانت تنطوي على توفير خدمات ومساعدات فيدرالي للمسنين والمكفوفين وغير القادرين في إطار المساعدة العامة وفقاً لمرسوم الضمان الاجتماعي (SSA) .

وفي السنوات اللاحقة على Nixon قد شهدت انخفاضاً في الموازنة الفيدرالية مع ضعف القيادة من البيت الأبيض . وقد حاولت إدارة الرئيس Ford السيطرة على الموازنة من خلال حق النقض Veto ، أما إدارة الرئيس Carter

رغم كونها مصدراً للمقترحات الشمولية والجديرة بالاهتمام ، والتي شملت توسيع الرؤية لخطة مساعدة الأسرة (FAP) ، إلا أنها كانت عاجزة بصورة كبيرة عن تحريك الكونجرس للحصول على مساندته ، ولذلك كله لم تتوافر قائمة بالإنجازات المتعلقة بالرعاية الاجتماعية .

حيث يذهب (Patterson,1981) إلي أن النقص في المبادرات الجديدة خلال السبعينات ليس مرجعه الكساد ، وإنما التطور الذي حدث في الرعاية الاجتماعية مرجعه إلي تأثير قرارات سياسات الماضي التي ترافقت مع التطورات الاجتماعية ، وقد تمخض عن هذا التطور خفض في أعداد ونسب الفقراء نتيجة للتوسع في نفقات وبرامج الرعاية الاجتماعية القائمة .

وقد صاحب النمو في برامج الرعاية الاجتماعية والنفقات خلال السبعينات، تزايدات في جماعات المصالح الفعالة Active Interest Groups ، وتمثل هذا التزايد في أعدادها وأشكالها ، حيث بينها التنافس فيما يتعلق باعتبارات سياسة اجتماعية : لجنة أوضاع المرأة CSW, 1961 ، والمنظمة القومية للمرأة (NOW, 1966) وبمقتضاها بدأ شكل جديد لحركة المساواة الاجتماعية للمرأة (MSEW) ، وتطور جماعة ضغط للرماديين Gray Lobby من خلال تنظيمات مثل المنظمة الأمريكية للمتقاعدين (AARP) وذوي العاهات والتي تزايدت أعدادهم نتيجة للحرب الفتينامية .

وقد أدي ذلك إلي اعتراف الولايات المتحدة بثقافات وأجناس أمريكية أخرى ومنتشرة بالمدن الأمريكية : بنيويورك Puerto Ricans ، وبولاية ميامي Cuhans ، وبولاية كاليفورنيا Mexican American ، فضلاً عن African American وتشكلت حركة حقوق الرماديين (GRM, 1969) التي تزعمت أحداث وإضرابات عرفت باسم Stone Wall ، وقد انتشرت هذه الحركة في المجتمع الأمريكي وتمارس ضغوطها لوضع نهاية للاضطهاد والتمييز العنصري.

وفي المقابل ظهرت جماعات محافظة جديدة Conservative Groups مثل جماعة الحق المسيحي Christian Right التي تعطي اهتماماً بالإجهاض Abortion والصلاة بالمدارس والعديد من القضايا الثقافية الأخرى .

وهكذا كان عقد السبعينيات يشير إلي توالد للمصالح الاجتماعية والسياسية ، وتطورات شملت حقوق في السياسات والقانون ، ولذلك فإن سياق صنع سياسة الرعاية الاجتماعية جاء التركيز مركباً وأكثر مشاركة ومتأثراً بأبعاد أيديولوجية.

ولكن تلك الأيديولوجيات لم تكن تعكس أوضاعاً طبقية أو مصلحة اقتصادية، وإنما تهدف إلي معالجة جوانب تتعلق بالتفضيل الجنسي ، والدين ، والعرقية ، والجنس الأنثوي ، وبذلك كانت تسعي إلي التقليل من السياسات الخاصة بطبقة ، واستبدال الخاصية المتعلقة بدعم دولة الرعاية في شكلها التقليدي .

وكان هناك عودة للمذهب المحافظ الأمريكي في عهدي رئاسة كل من Regan & Bush : فالأيديولوجية المحافظة حيث كانت تتنافس من أجل الدعم السياسي الأمريكي ، وهذا ليس بجديد ، وإن كان ذلك ساكناً نسبياً لعدة عقود ويعني المذهب المحافظ الأمريكي التعهد بالتدخل الحكومي المحدود ، والأسواق الحرة ، والمسئولية الفردية ، وتلك الأفكار قديمة ، ولكنها انفصلت تماماً عن المذهب السلالي Racism ، والعودة إلي النظم والسياسات السابقة Reactionism مع تولي Regan, 1980 رئاسة الإدارة الأمريكية ، تمثلت الأطر العامة للهجوم المحافظ على الرعاية الاجتماعية من خلال : البيروقراطية العامة ، والركود الاقتصادي ، والضرائب الخانقة ، والتجميل الزائف للاعتماد على الذات ، والجوع للقوات المسلحة ، والضوابط المبالغ فيها (Anderson, 1988) .

فقد انخفضت المدفوعات الفيدرالية المخصصة للرعاية الاجتماعية إلي ما يقرب من ٥% بعهد أن كانت تصل إلي ١٠% في عقد السبعينيات ، وفي المقابل

فإن قطاع الخدمات الاجتماعية والإنسانية قد نمي بصورة جوهرية من خلال القطاعات الربحية والتطوعية ، وذلك في عقد الثمانينات ، حيث سمح مرسوم الضمان الاجتماعي (SSA) في المادة (٢٠) بالتوسع السريع في التعاقد مع الموردين الخصوصيين لتوفير الخدمات خلال السبعينيات .

وفي عهد Regan تزايدت أعداد المنظمات والهيئات والعمالة والميزانيات في القطاع الخاص ، أما في القطاع الإنساني للخدمات ذو الربحية : اتحادات وشركات الخدمات الإنسانية ، وبيوت التمريض ، والرعاية الصحية المنزلية ، وهيئات الرعاية النهارية ، وقد ظهرت كفاعلين رئيسيين في تدفق وإدارة الخدمات الإنسانية .

وبذلك فإن إدارة Regan اتجهت إلى التمسك بالخصخصة Privatization، ودعمها بكلمات معسولة ، والخصخصة تنطوي على عدم الاستثمار في الموارد العامة والإحلال للملكية الخاصة وإدارة الأعمال والمحاسبة، واستخدام آليات السوق لانسياب الخدمات التي يجري تمويلها في ظل خضوعها للاختيار والتنافس وقيد التكلفة وينصب الاستثمار الحكومي في التسهيلات المستديمة والخدمات والشخصية مثل خدمات البريد ، وجمع القمامة ، إدارة المواقف الخاصة بالسيارات ، إدارة المعلومات ، ورقابة المرور الجوي ، المعلومات الجوية ، والتمويل العقاري وغيرها من الخدمات المستهدفة لخطط الخصخصة .

وبذلك فإن الاتجاه المحافظ يتمثل في التمسك بقدرة الأسواق الاقتصادية ، والتمسك الضئيل بالتخطيط والإدارة ، وتلك الأسواق توفر وثائق قابلة للتبادل بسلع أو خدمات Vouchers وتعرض خدمات اجتماعية وإمكانية وتعليمية ورعاية صحية ، وتلك الوثائق تسمح للمستهلكين الأفراد بالاختيار فيما بين الموردين المتنافسين ، ففي بعض المجالات تنتشر تلك الوثائق وبخاصة في برامج الطعام والتربية الخاصة والإسكان وخدمات الرعاية الصحية ، وبذلك نجد أنه في تلك الفترة الرئاسية انخفضت الحساسية تجاه القضايا الاجتماعية ، فضلاً

عن الهجوم السياسي على الجانب الأكثر ملائمة من دولة الرعاية ، والاهتمام بخفض التمويل الفيدرالي لدرجة جعل التمويل على مستوي الولاية يتجه للخدمات الاجتماعية ، ولم يصدر إلا مرسوم لمساعدة المتـردين (HAA,1987) الـذين كانوا في السبعينيات يمثلون مائة ألف مشرد ، إلا أنهم وصلوا إلي ملايين خلال الثمانينيات ، حيث ينظر لهم البيت الأبيض على أنهم مرضي عقليين اختـاروا العيش في الشوارع بما يكشف العجز التام في صميم الإدارة الأمريكية .

ومع وصول Bush إلي رئاسـة الإدارة الأمريكيـة عـام ١٩٨٨ تعهـد بالاهتمام بالأطفال والنساء ، وأهمية الدور الحكومي في الرعاية الاجتماعيـة إلا أن الوقائع القائمة والمتعلقة بسياسات الميزانية تشير إلي موارد إضافية محـدودة للإنفاق على البرامج بسبب العجز في الميزانية ، كما أن الرئيس Bush تعهد في حملته الانتخابية بعدم فرض ضرائب جديدة .

والإدارة الأمريكية خلال هذه الفترة وافقت على مرسوم الحقـوق المدنيـة (CRA, 1991) الذي ينطوي على توسيع حقوق هؤلاء الذين يعانون من التمييز العنصري مقابلاً للبحث عن الإغاثة، وهذا التشريع لم يذهب أبعـد مـن كونـه محاولات للدفاع عن الحقوق المدنية لتخفيف عـبء التـذمر ، تحـضيد الإدارة لمرسوم الأمريكيين ذوي الإعاقات (AWD,1990) الذي يسعي إلي حمايتهم من الأوضاع التمييزية المأساوية في الإسكان والعمل وسبل الحياة العامة .

وقد أعطت الإدارة الأمريكية اهتماماً بالسياسة الخارجية (العلاقـات مـع الاتحاد السوفيتي السابق ، والتطورات في نما ، وحرب الكويت) على حـساب السياسة الداخلية ، فضلاً عن إضرابات Las Angeles في عام ١٩٩٢ ، وقـد بقي أدي كل مواطن أمريكي بأن المشكلات المتعلقة بالفقر والعرق ظلت قائمـة في الواقع .

تنتهي رئاسة Bush بعد فترة رئاسية واحدة ، ويعود الديموقراطيون إلـي البيت الأبيض ، ويتولي الديموقراطي Clinton رئاسة الإدارة الأمريكية ويري العديد بأن Bush كان يستند إلي نظام تشريعي مجزأ وغير فعال للـتحكم فـي الميزانية أو في الاقتصاد القومي .

الرئيس Clinton وعد بأن الاقتصاد سيعود للحركة مرة أخرى ، وأشار لبعض القضايا الاجتماعية التي أهملت من فترة طويلة ، ووعد بإصلاح نظام الرعاية الصحية للدولة ، ويوضع نهاية للرعاية المعروفة من قبل ، وذلك بالتركيز على القضايا الداخلية Domestic Issues والبحث في العديد من المشكلات الاجتماعية ، وفي السنة الأولي من رئاسته تحرك نحو دعم الأسرة بدون مورد ، تقليل الضوابط على الموازنة فيما يتعلق بخدمات الإجهاض ، وضع نهاية للتمييز العنصري ضد الرجال الرماديين Gray Men والنساء السحاقيين Lesbians في الجيش الأمريكي ، وتولت Hillary Chinton حملة برامج الرعاية الصحية وتطلبت تكاليف مرتفعة والعناية بالتغطية الصحية للمواطنين الذين افتقدوا هذه التغطية بسبب مشكلات صحية ، مع الاستناد إلى مبادئ أساسية عامة للتغطية ورقابة التكاليف فضلاً عن تحول للدور الإداري بشكل مثير للحكومة الأمريكية فيما يتعلق بالرعاية الصحية على المستوي القومي، وقد انفض الكونجرس دون تبني تشريع للرعاية الصحية .

ومع عام ١٩٩٤ نجح الجمهوريون Republicans في الانتخابات وسيطروا على الكونجرس (الشيوخ والنواب) وبالتالي يتمثل تبنيهم لمجموعة من تشريعات الرعاية الصحية بأصغر مدي Smaller Scale Health Case Legislation، وهذه السيطرة تنعكس على خطط الإصلاح الاجتماعي واهتماماتها .

وفي حقيقة الأمر لا زالت القيود علي الموازنة في الثمانينات قائمة حتى وقتنا هذا وإن كان الاتجاه في ظل غياب نظام الرعاية الاجتماعية الأمريكية يستهدف تنظيم أسس تقوم على المزاوجة بين العام والخاص ، واللامركزية ، وبما لا يعكس إشكالية دولة الرعاية (Mshra, 1990) .

ومع الدخول للقرن الحادي والعشرين لا زال نظام الرعاية الاجتماعية يعمل بصورة جزئية ، الفقر ينظر إليه بلغة الدخل وإن كانت معدلات الفقر كما هي ،

فضلاً عن المخاطر التي تحيط بالمرأة والجماعات العرقية ، إن كان ضمان الدخل للمسنين جري تنفيذه ولكن من الصعب التنبؤ بمستقبله ، ونظام المساعدة العامة الأمريكي يعاني من ازدواج التأييد السياسي ، والبطالة ظلت مشكلة حتى في فترات الاستقرار الاقتصادي ، وقدرة الاقتصاد الأمريكي على استيعاب الناس لازال مسألة حرجة ، والتعليم العام يعتبر واحداً من الأمراض التي تعاني منها قوة العمل المتعلمة للقرن الجديد ، والرعاية الصحية رغم تواجدها بفعالية إلا أنها مكلفة وليست متساوية وتحتاج إلي الكثير من إعادة التنظيم ، وكما يذهب Lord Beveridge بأن هناك خمس أهداف جديرة بالاهتمام : الحاجة Want ، والمرض Diseas ، والجهل Ignorance ، والكساد السياسي Squalor ، وأخيراً التعطل Idleness ، وكلها جوانب لم يتم استئصالها خلال القرن العشرين . (Kaus, 1992) والولايات المتحدة مع القرن الجديد لابد أن تعني بأساليب لتناول : الاقتصاد المتغير بسرعة ، والتغير الديموجرافي السريع ، والمعدلات المرتفعة في الهجرة والتغيرات المتعلقة بتركيب الأسرة ، وتحديات التغير للفقر الحضري ، والثقافة الفرعية .

وقد ظهر في الجزء الأول من هذا القرن حركة للإصلاح الاجتماعي تقوم على التكاتف بين المهن والجامعات فضلاً عن الخدمة الاجتماعية لتحديد أجندة عمل اجتماعية للقرن الجديد ، وهذه الحركة قدمت نموذجاً للرعاية الاجتماعية الأمريكية ، صياغة للبناء الحكومي الفيدرالي ، وثقافة المساواة ، والجدارة والمسئولية الفردية ، والمزاوجة بين القطاع العام والقطاع الخاص ، والحاجة الاجتماعية يجري مقابلتها من خلال مصادر متعددة : الدولة ، والسوق ، والقطاع التطوعي ، والأسرة ، وكل ذلك التحديد يتم في إطار أيديولوجي محدود للغاية لتطوير الرعاية الاجتماعية الأمريكية .

الباب الثاني

دراسة النظرية العامة للقانون

الفصل الأول

بين القاعدة القانونية والقواعد الاجتماعية الأخرى

تقتضي دراسة القاعدة القانونية التعرض أولاً لبيان خصائصها العامة حتى يمكن التفرقة بينها وبين القواعد الاجتماعية الأخري . وهو ما نتعرض له ــ بشئ من الإيجاز ــ في هذا الفصل .

المبحث الأول

خصائص القاعدة القانونية

من التعريف السابق للقانون يتضح لنا أن القاعدة القانونية تتميز بخصائص ثلاث هي :

١. **القاعدة القانونية قاعدة اجتماعية منظمة للسلوك :**

القانون يرتبط بوجود الجماعة . فوجود الإنسان داخل المجتمع هو الذي يحتم ظهور القانون ، حيث ينظم علاقة الفرد بغيره ويوفق بين المصالح المتضاربة ، ومن ثم فإن **القانون** لا يوجد إلا حيث يوجد مجتمع بشري .

والقانون من جهة أخرى ، يقوم بتنظيم سلوك الأفراد في الجماعة ، **فالقاعدة القانونية** قاعدة سلوكية بمعني أنها تنصب على الاهتمام بسلوك الإنسان أي بعمله الظاهر . **وهذا ما يميز القانون عن الأخلاق والدين** حيث يعتدان بالنوايا والمقاصد أما **القانون** فهو ظاهرة اجتماعية ومن ثم فهو لا يهتم إلا بما يظهر في المجتمع .

فالقانون يهتم بالسلوك الخارجي أما الظواهر الداخلية كالمشاعر والأحاسيس (مثل الحقد والكراهية) فلا يهتم بها القانون إلا إذا كانت وراء تصرف خارجي يخالف القانون كالسرقة أو القتل فهنا يعتد القانون بالنية كعامل تشديد أو تخفيف للعقوبة .

٢. **القاعدة القانونية قاعدة عامة مجردة :**

القاعدة القانونية لا تخاطب شخصاً معيناً بذاته . معيناً بالذات بل تطبق على جميع الأشخاص والوقائع التي تتوافر فيهم شروط وصفات معينة.

فالقاعدة القانونية تعتبر عامة من حيث تطبيقها ، وهي مجردة من حيث نشوئها أي لا تنشأ لحالة معينة بالذات بل لكل الحالات المماثلة في المستقبل .

فالقانون عندما ينص على أن كل من يرتكب خطأ يسبب ضرراً للغير يلتزم بالتعويض ، يعبر عن حكم عام مجرد ، هذا الحكم وهو إلزام المخطئ بالتعويض ، لا ينصرف إلي شخص معين أو واقعة معينة ، بل يطبق تطبيقاً عاماً على كل من يرتكب خطأ يترتب عليه ضرر .

أما الحكم الذي يتناول واقعة معينة أو يواجه شخصاً محدداً فإنه لا يعتبر قاعدة قانونية بل حكماً فردياً مخصصاً ، كمصدر قرار بترفيه موظف معين أو بمنح الجنسية لشخص محدد ، فهنا نكون بصدد أمر أو مجرد قرار فردي .

وصفة العمومية لا تعني تطبيق القاعدة على كل الأفراد ، بل يمكن أن يقتصر تطبيقها على مجموعة محدودة منهم كطائفة أو فئة معينة ، كالقوانين التي تنظم مهنة أو نشاط نقابي معين فهي تخص أبناء المهنة فقط إلا أنها عامة ومجردة لأنها تخاطبهم بصفاتهم وليس بذواتهم .

٣. القاعدة القانونية قاعدة إلزامية :

القاعدة القانونية ليست مجرد نصح أو إرشاد ، بل هي أمر أو تكليف ، فهي حكم ملزم لابد من الامتثال له والتقيد به وإلا تعرض المخالف للجزاء المقترن بهذا الحكم .

فالهدف من وجود القانون يقتضي تطبيق وكفالة احترامه . هذا الاحترام يتم في الأغلب من الأحوال تلقائياً ، أي يقوم الأفراد بتصرف طبقاً للحكم القانوني من تلقاء أنفسهم اقتناعاً منهم بالصفة الملزمة للقانون وما له من ضرورة لاستقرار وأمن المجتمع .

والجزاء كأثر لمخالفة القاعدة القانونية ، يقصد به الضغط على إرادة الأفراد للامتثال لأوامر القانون ونواهيه وأحكامه ، **لذا فهو يتميز بعدة صفات :**

- أن الجزاء يعتبر حال غير مؤجل ، أي يطبق بمجرد وقوع المخالفة .
- يأخذ الجزاء طبيعة مادية أو مظهراً حسياً خارجياً ملموساً .
- تقوم بتوقيعه السلطة العامة على المخالفين .

والجزاء بالصفات السابقة يختلف عن الجزاءات الدينية التي تكون أحياناً مؤجلة إلي الحياة الأخرى وعن الجزاءات الأخلاقية التي تقتصر على مجرد تأنيب الضمير وعن الجزاءات الفردية التي يوقعها الأفراد أنفسهم وتأخذ صورة القصاص أو الانتقام .

وفي الفقه التقليدي يتخذ الجزاء على مخالفة القاعدة القانونية صور متعددة – تختلف باختلاف القواعد القانونية ونوع المخالفة – وهي :

١. **الجزء الجنائي** : ويتمثل في العقوبة بأنواعها المختلفة ، فقد تكون عقوبة بدنية كالإعدام والأشغال الشاقة والسجن والحبس ، وقد تكون عقوبة مالية كالغرامة والمصادر .

٢. **الجزء المدني** : ويتمثل في البطلان أو التنفيذ العيني أو التعويضي ويكون **البطلان** كلما كان هناك تصرف قانوني – كعقد مثلاً – غير مشروع ، كما لو كان محله أو سببه مثلاً مخالفاً للنظام العام ، أما **التنفيذ العيني** فيكون بمحو أثر المخالفة كلما كان ذلك ممكناً ، كهدم الأبنية المقامة خارج خط التنظيم وأما **التعويض** فيكون عند استحالة محو أثر المخالفة ، كما هو الحال إذا ما تسبب شخص بخطئه في بتر ساق شخص آخر .

٣. **الجزاء الإداري** : ويكون بصدد المخالفات الإدارية التي يرتكبها العاملون في الدولة بصفة عامة ، كالفصل من الخدمة والوقف عن العمل والخصم من المرتب وتأخير الترقية والحرمان من العلاوات والإنذار ولفت النظر وما إلي ذلك .

هذا عن الجزاء في الفقه التقليدي . فإذا خرجنا من نطاق هذا الفقه **فإنه يمكن النظر إلي الجزاء نظرة أشمل** تمتد إلي مختلف الضغوط الاجتماعية المصاحبة لقواعد الضبط الاجتماعي ، فهذه الضغوط تمثل **أجزيه قانونية** كلما كانت مضافة إلي قواعد قانونية ، فتكون أجزية قانونية إيجابية إن تضمنت مكافأة من يتبع القاعدة القانونية ، وتكون أجزية قانونية سلبية إن تضمنت عقاب من يخالفها .

ومن ذلك يتضح لنا أن الجزاء في هذا التصنيف أوسع معني من الجــزاء كما يعرضه الفقه التقليدي : إذ يشمل الجزاء الإيجابي ، إلي جانب الجزاء السلبي الذي يقتصر هذا الفقه على معالجته ، على ما هو مبين في التحليل السابق.

مدي الالتزام في القواعد القانونية :

تنقسم القواعد القانونية بالنسبة لمدى سلطان إرادة الأفراد إزاءها إلي قواعد أمرة وقواعد مكملة .

فالقواعد الأمرة :

هي التي لا يجوز للأفراد مخالفتها أو الاتفاق على عكسها . فالقواعد التي تنهي عن القتل أو السرقة فهي قواعد آمرة، بمعني أنه لا يجوز للأفراد أن يتفقوا على مخالفتها ، فلا يجوز للقاتل أن يتنصل من جريمته بدعوي أن المجني عليه قد طلب منه أن يقتله قاصداً بذلك أن يتخلص من الحياة .

وتعتبر جميع القواعد القانونية الواردة في قانون العقوبات والتي يقرر لها جزاء جنائياً ، من القواعد الآمرة التي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها وإلا كــان الاتفاق باطلاً .

أما في قواعد القانون المدني ـــ وهو المنظم لعلاقات الأفراد في الجميــع ومعاملاتهم المدنية من عقد وتعاقد حول بيع وشراء وإيجار من منقول وعقــار وأرض ومسكن وإيجاره الأشخاص وغيرها ، وكلها تتضمن علاقات ومعاملات بين الأفراد جارية في حياتهــم اليومية ، **فإن فيها أيضاً الكثيــر مــن القواعــد الآمرة** ـــ ومن أمثلتها تحديد الحد الأقصى لسعر الفائدة ، أو قواعد النظام العــام والآداب العامة والتي لا يجوز الاتفاق فيها على ما يخالفها كعقــود الــزواج لا يمكن قيامها إلا إذا توافرت فيها شروط صحتها وعدم وجود موانع تمنع قيامهــا وقواعد الآداب العامة لا يجوز مخالفتها والاتفاق على ما يتعارض معها كــدين القمار أو عقود للمعاشرة غير المشروعة أو غيرها .

أما القواعد المكملة :

وقد تسمي المفسرة أو المقــررة فهي تلك التي يجوز للإنسان الاتفاق على مخالفتها ، **فالقاعدة** القانونية التي تحدد مكان الوفاء بالثمن في عقد البيــع فــي

المكان الذي يسلم فيه الشئ المبيع تعتبر من القواعد المكملة . بمعني أنه يجوز للمتعاقدين أن يتفقوا على التسلم في مكان آخر . وسكوت الأفراد على مخالفتها دليل على رضائهم بالانصياع إلي ما جاء بها من أحكام ـ حيث تكمل هي إرادة الأفراد أو تكشف عن هذه الإرادة .

ومع ذلك قد يحدث أحياناً عندما لا تكون التفرقة واضحة ومحددة بين القواعد الآمرة والقواعد المكملة أي بين ما هو آمر ولا يجوز مخالفته وبين ما هو مفسر أو مكمل ويجوز حينئذ الاتفاق على غيره . وقد استقر كل من الفقه والقضاء على أن معيار التفرقة بين القاعدة الآمرة والقاعدة المكملة في هذا الغرض هو مدى تعلق القاعدة بما يسمي بالنظام العام والآداب العامة وهو ما لا يمكن الاتفاق على مخالفة ما يقوم أي منهما عليه .

والمقصود بالنظام العام هو المصالح الجوهرية التي يقوم عليها نظام المجتمع سياسياً واجتماعياً واقتصادياً .

أما الآداب العامة فهي المفاهيم الخلقية السائدة في المجتمع . وكل من النظام العام والآداب العامة يقوم على فكرة نسبية مرنة ومتطورة تختلف باختلاف الزمان والمكان ـ فما يعد من النظام العام في مصر قد لا يعتبر كذلك في غيرها، وما يعد نظاماً عاماً أو أداباً في وقت من الأوقات في نفس الدولة قد لا يعد معتبراً كذلك في وقت آخر فتعدد الزوجات في مصر جائز ، بينما هو أمر يخالف النظام العام والآداب في فرنسا ... الخ .

وإزاء مرونة فكرة النظام العام والآداب واختلافها باختلاف الزمان والمكان فإن على القاضي أن يحدد مدى تعلق القاعدة القانونية بالنظام العام والآداب من عدمه وفقاً للمفهوم السائد في المجتمع الذي يعيش فيه وقت نظر الدعوي ، فالقاضي هو الذي يمثل الجماعة إذن في التعبير عن فكرة النظام العام ، وليس معني ذلك أن يتأثر القاضي بمعتقداته الشخصية وانطباعاته الفردية الخاصة ، وإنما يتعين عليه أن يراعي في تقديره أنه يمثل الجماعة في التعبير عن مصالحها الجوهرية عند تحديد فكرة النظام العام والآداب ، وعندئذ فلا يجوز له أن يقبل اتفاق الخصوم على مخالفتها .

المبحث الثاني

مكان القاعدة القانونية من القواعد الاجتماعية الأخرى

إلي جانب القواعد القانونية هناك قواعد أخرى تحكم سلوك الأفـراد فـي المجتمع ، وهذه القواعد هي قواعد المجاملات والتقاليد ، قاعدة الأخلاق وأوامر الدين ونواهيه . **ونعرض لذلك فيما يلي :**

١. **القواعد القانونية وقواعد المجاملات :**

تعتبر قواعد المجاملات أو التقاليد مبادئ سلوك يراعيها الناس في علاقاتهم اليومية . ومن هذه القواعد ما تواضع الناس على إتباعه فيما بينهم ، كـالعزاء عند الوفاة والمواساة في الكوارث ، والتهنئة في المناسبات الـسعيدة كـالزواج والأعياد ، وتقدين الهدايا بمناسبة أعياد الميلاد والزواج ... ، وكذلك ما تواضع عليه الناس ، وما جرت به تقاليدهم في شأن الملبس والمظهر فـي المناسـبات المختلفة ، وكل هذه القواعد التي يجري الناس على إتباعها ويعتبرونها ملزمـة لهم ، **تختلف عن القواعد القانونية .**

ذلك أن هذه القواعـد ينقصها التحديد الذي تتميز به القواعد القانونية كمـا أنها تختلف عنها من حيث الجزاء ، إذ أن الخروج عليها لا يؤدي إلي تـدخل السلطة العامة إجبار الأفراد على احترامها ، كما هو الشأن بالنـسبة للقواعـد القانونية ، **وهذا هو الفارق الجوهري بينهما** ، ومع ذلك فإن من تحدثه نفـسه بالخروج على تلك القواعد ، يتعرض لجزاء من نوع آخر يتمثل في اسـتنكار الناس وازدرائهم لمن حدثته نفسه بالخروج عليها وعذ مراعاتها .

ولعل ما يوجد من تفرقة بين قواعد القانون من ناحية ، وقواعد المجاملات والتقاليد من ناحية أخرى ، يرجع إلي أن المصالح التي يهدف القـانون إلـي تحقيقها ، من حيث تحقيق النظام والاستقرار في المجتمع أكثر أهمية مما تهدف إليه قواعد المجاملات والتقاليد ، ولذلك ينحصر عنها مجال القانون إذ لا تحتاج كفالتها إلي إجبار الأفراد على احترامها ، ويكفي أن يترك ذلك للشعور العـام للجماعة .

٢. القواعد القانونية وقواعد الأخلاق :

يقصد بقواعد الأخلاق مجموع المبادئ التي تعتبرها غالبية الناس في المجتمع قواعد سلوك ملزمة تهدف إلي تحقيق مثل عليا ، تحض على فعل الخير وتنهي عن الشر .

وتتفق قواعد الأخلاق مع القواعد القانونية من حيث أنها قواعد تتوجه إلي كل أفراد المجتمع في عصر من العصور ، كما تتفق معها في أنها تهدف إلي تنظيم العيش في الجماعة ، وفي أنها قواعد ملزمة ، تقترن بجزاء يحيق بمن يخالفها أو يحيد عنها . هذه هي أوجه الشبه بين القواعد القانونية وقواعد الأخلاق . إلا أن هذا لا يمنع من وجود فروق واضحة بينهما نجملها فيما يلي:

أ . من حيث الغاية التي يهدف إليها كل منهما :

فقد رأينا أن القاعدة القانونية تنظم سلوك الأفراد في المجتمع ، مستهدفة حفظ النظام والاستقرار ، مراعية في ذلك ما هو كائن بالفعل ، ومتخذة من الشخص العادي نموذجاً لها . أما قواعد الأخلاق فغايتها مثالية إلي السمو بالإنسان نحو الكمال ، ولذلك فهي ترسم نموذجاً للشخص الكامل على أساس ما يجب أن يكون ، لا على أساس ما هو كائن بالفعل .

ب . من حيث الجزاء :

فالجزاء في القاعدة القانونية جزاء مادي محسوس ، كالسجن أو الغرامة ، أما جزاء مخالفة قواعد الأخلاق فجزاء معنوي يتمثل في تأنيب الضمير ، وسخط المجتمع وازدرائه .

ج . من حيث نطاق كل منهما :

إن دائرة الأخلاق أوسع من دائرة القانون ، فهي تشمل واجب الإنسان نحو نفسه ، وهذه هي الأخلاق الشخصية ، وواجبه نحو غيره ، وهذه هي الأخلاق الاجتماعية . هذا إلي أن الأخلاق تهتم بالمقاصد والنوايا ، ولا تكتفي للحكم على أعمال الأفراد بسلوكهم الخارجي ، أما دائرة القانون فأضيق ، لأنها لا تشمل إلا واجب الإنسان نحو غيره، بل أنها لا تشمل إلا جزءاً من هذا الواجب.

فقد رأينا أن القانون لا يهتم إلا بالسلوك الخارجي للأفراد ولا شأن له فيما يكمن في النفس ويستقر في ضمير الفرد ، **وإذا اهتم القانون أحياناً بالنية** ، فإنه لا يهتم بها إلا إذا اتصلت بالسلوك الخارجي للفرد .

وعلي ضوء ما سبق يتبين لنا أن القانون يختلف عن الأخلاق من عدة وجوه ، ولكن هذا لا يعني أن الصلة منقطعة بينهما ، **ذلك أن القانون والأخلاق يلتقيان معاً في دائرة مشتركة** ، فكثير من القواعد القانونية تعتبر في نفس الوقت قواعد أخلاقية ، أو هي تطبيق لمبادئ أخلاقية ، فالقواعد القانونية التي تحرم **الاعتداء على جسم الغير وماله** ، وتلك التي توجب الوفاء بالالتزام ، كل هذه القواعد ليست إلا تقنينا لمبادئ خلقية .

ولكن وجود منطقة مشتركة بين القانون والأخلاق ، لا يعني إمكان المطابقة بين قواعدهما ، فإلي جانب هذه المنطقة المشتركة بينهما ، يوجد لكل منهما نطاقه المستقل .

فمن جهة يستقل القانون بتنظيم مسائل ، لا شأن للأخلاق بها ، لأنها تتصل بنظام المجتمع واستقراره ، من ذلك قوانين الضرائب وإجراءات التقاضي ولوائح المرور . بل أن القانون قد ينظم بعض المسائل **علي وجه يتعارض مع** ما تقضي به قواعد الأخلاق ، لحفظ النظام والاستقرار في المجتمع . فالقانون يجيز القرض بفائدة والأخلاق تحرم الربا .

ومن جهة أخرى **هناك منطقة مستقلة للأخلاق** لا يتدخل فيها القانون ، فالأخلاق توصي بالصدق في القول والإحسان إلي الفقراء ، ومساعدة المحتاج، وتنهي عن الكذب والنفاق ، وهذه مسائل لا يتدخل فيها القانون .

٣. القواعد القانونية والدين :

يمكن أن **يعرف الدين** بأن مجموعة الأحكام التي يوحي بها الله سبحانه وتعالي إلي رسول ليبلغها للناس ويدعوهم إلي إتباعها ، وإلا تعرضوا لغضب الله وعقابه . من هذه الأحكام ما ينظم واجب الإنسان نحو ربه ، ومنها ما ينظم

واجبه نحو نفسه ، ومنها ما ينظم واجب الفرد نحو غيره من النـــاس . وهـــذا النوع الأخير من الأحكام هو **الذي يقوم الشبه بينه وبين أحكـــام القـــانون** . فالدين ينهي عن القتل والسرقة وبحث على الوفاء بالعهد . وهذه مسائل يـــنص عليها القانون ، ويتعرض من خالف أحكام القانون في شأنها للجزاء الذي توقعه السلطة العامة .

ولكن هذا لا يعني عدم وجود فارق بين أوامر الدين وقواعـــده القـــانون ، **فهناك فارق** هام يتمثل في الجزاء الذي يترتب على مخالفة كل منهما ، **فالجزاء على مخالفة قواعد القانون** ـــ كما سبق أن بينا ـــ جزاء مادي حـــال توقعـــه السلطة العامة التي تملك إجبار الناس على احترام القانون . **أما جزاء مخالفـــه أوامر الدين** فهو جزاء مؤجل يوقعه الله سبحانه وتعالي على المخالف ، ما لـــم يكن ما يأمر به الدين أو ينهي عنه ، قاعدة قانونية في نفس الوقـــت ، **فعندئـــذ تستتبع المخالفة توقيع جزاءين** ، أحدهما جزاء دنيوي توقعه السلطة العامة ، والثاني جزاء مؤجل للآخرة .

الفصل الثاني

في مصادر القاعدة القانونية

تنص (م١) من القانون المدني على أن "تسري النصوص التشريعية على جميع المسائل التي تناولتها هذه النصوص في لفظها أو في فحواها .

فإذا لم يوجد نص تشريعي يمكن تطبيقه ، حكم القاضي بمقتضي العرف فإذا لم يوجد ، فبمقتضي مبادئ الشريعة الإسلامية ، فإذا لم يوجد فبمقتضي مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة .

يفهم من هذا النص أن التشريع يعتبر مصدر أصلي عام ، فهو أصلي بمعني أنه يرجع إليه أولاً وابتداء للبحث عن الحكم القانوني في النزاع .

وهو عام بمعني أن الرجوع إليه ابتداء يكون في كل المسائل عموماً إلا ما يستثني منها بالإحالة في شأنها ابتداء إلي مصدر رسمي آخر ، ولقد تمت هذه الإحالة - في القانون المصري - في مسائل معينة محددة هي بعض مسائل الأحوال الشخصية - غير المنظمة بنص تشريعي - إلي الدين كمصدر أصلي خاص .

وفي خارج نطاق هذه المسائل الخاصة - الأحوال الشخصية غير المنظمة بنص تشريعي - إذا لم نجد الحكم القانوني في نطاق التشريع باعتباره المصدر الأصلي العام ، فلقد رتبت (م١) من القانون المدني المصادر الاحتياطية التي يجب الرجوع إليها بحثاً عن الحكم القانوني .

هذه المصادر الاحتياطية هي العرف ، ثم يليه مبادئ الشريعة الإسلامية ، ثم في الدرجة الأخيرة مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة .

ونتناول تلك المصادر بشئ من التفصيل .

المبحث الأول
المصادر الأصلية

هناك مصدرين أصليين للقاعدة القانونية :

- مصدر أصلي عام وهو التشريع .
- مصدر أصلي خاص وهو الدين .

المطلب الأول : التشريع

يقصد بالتشريع القواعد القانونية التي تصدر عن سلطة عامة يختصها المجتمع بوضع القانون ، في صورة مكتوبة .

أنواع التشريعات وتدرجها :

هناك ثلاثة أنواع من التشريعات تتدرج من حيث القوة ، فيأتي في القمة التشريع الأساسي أي الدستور ، ثم يليه في المرتبة التشريع العادي أي التشريع الرئيسي ، وفي النهاية يأتي التشريع الفرعي .

وهذا التدرج في القوة تترتب عليه نتيجة هامة ، وهي وجوب عدم مخالفة تشريع أدنى لتشريع أعلى ، فلا يجوز أن يصدر التشريع العادي مخالفاً للتشريع الأساسي ، ولا يجوز أن يأتي التشريع الفرعي مخالفاً للتشريع العادي أو التشريع الأساسي ، فإذا حصل تعارض بين تشريعين متفاوتين في المرتبة ، وجب بطبيعة الحال تغليب التشريع الأعلى ، والسلطة المختصة بمراقبة صحة التشريعات من حيث الشكل والموضوع هي السلطة القضائية .

١. التشريع الأساسي :

التشريع الأساسي للدولة هو الدستور ، والدستور كلمة فارسية معناها الأساس أو القاعدة .

والدستور هو أساس كل السلطات ، ويمتاز عن بقية أنواع التشريع بأنه يصدر من سلطة أعلى من السلطة التشريعية العادية غالباً ما تسمي بالهيئة التأسيسية .

٢. التشريع العادي :

وهو التشريع الذي تضعه السلطة التشريعية في حدود اختصاصها المبين في الدستور ، **ويطلق على التشريع العادي اسم القانون .**

٣. التشريع الفرعي :

التشريع الفرعي أو اللائحي هو " التشريع الذي تصدره السلطة التنفيذية بمقتضى الاختصاص المخول لها في هذا الشأن في الدستور في حالات معينة . وهذا الاختصاص التشريعي – الذي يخرج بالسلطة التنفيذية عن مهمتها الأصلية وهي تنفيذ القانون – يعتبر اختصاصاً أصلياً تمارسه في الحالات المنصوص عليها في الدستور حتى مع وجود السلطة التشريعية . **ويطلق على هذا النوع من التشريع في مصر اسم اللائحة .**

واللوائح لها أنواع ثلاثة هي :

أ . **اللوائح التنفيذية :** فهي ما تسنه السلطة التنفيذية من تشريع لتنفيذ القانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية ، ذلك أن القانون العادي كثيراً ما يقتصر على القواعد العامة ، ويترك النواحي التفصيلية التي تقتضيها التطبيق للسلطة التنفيذية .

وإذا كان الغرض من اللائحة التنفيذية هو تنفيذ القانون ، فيجب بطبيعة الحال ألا تتضمن تعديلاً أو إلغاء لقاعدة فيه .

ب . **اللوائح التنظيمية :** وهي التشريعات التي تسنها السلطة التنفيذية لتنظيم وترتيب العمل في المصالح والهيئات العامة ويصدرها رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية .

ج . **لوائح الضبط :** وهي القواعد التي تضعها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على الأمن وكفالة السكينة وحماية الصحة العامة كلوائح المرور ، والمنظمة للمحال المقلقة للراحة أو الضارة بالصحة .

سن التشريع ونفاذه :

بالنسبة للتشريع الأساسي أو الدستور **فغالباً ما تقوم بسنه هيئة تأسيسية** منتخبة من الشعب **خصيصاً لذلك** ، ويعرض الدستور بعد ذلك على الشعب للموافقة عليه (الاستفتاء) .

أما عن التشريع العادي فتقوم السلطة التشريعية بإصداره في حدود اختصاصاتها وطبقاً للإجراءات التي يبينها الدستور ، ومجلس الشعب (النواب) في مصر هو الذي يتولي سلطة التشريع .

والأصل أن سلطة سن القوانين قاصرة على **السلطة التشريعية** ، فمجلس الشعب (النواب) يملك وحدة اختصاص مناقشة القوانين وسلطة إقرارها والموافقة عليها ، وتلتزم السلطات الأخرى بذلك ، **فالسلطة التنفيذية** تقوم بتنفيذ القوانين وتصدر اللوائح اللازمة لذلك دون أن تنشئ أو تعدل أي قانون ، **وتقتصر مهمة السلطة القضائية** على تطبيق القانون بصدد ما يعرض عليها من منازعات .

والاستثناء ، يجيز الدستور للسلطة التنفيذية أن تحل محل السلطة التشريعية في سن التشريع العادي في **حالتين استثنائيتين** :

١. **حالة الضرورة : في حالة غياب مجلس الشعب ، سواء بين أدوار انعقاده أو في حالة حل المجلس ، إذا قامت حالة من حالات الضرورة التي** تستدعي اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير تتمثل في إصدار **قانون ؛ جاز لرئيس الجمهورية** أن يصدر في شأنها قرارات لها قوة القانون .

ونظراً لأن سلطة رئيس الجمهورية في ذلك تعتبر استثنائية ، وجب عرض هذه القوانين على مجلس الشعب خلال (١٥) يوم من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً ، وفي أول اجتماع له في حالة الحل ، وإذا لم تعرض هذه القوانين أو عرضت ورفضها المجلس ترتب على ذلك زوالها .

٢. **حالة التفويض** : يمكن لمجلس الشعب أو يفوض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تكون لها قوة القانون . **ونظراً لأن هذا التفويض يعتبر أمراً**

استثنائياً يشترط فيه : أن يتم بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس ، وأن تكون هناك ظروف استثنائية تبرره كأزمة سياسية أو اقتصادية أو حالة حرب ، ويجب أن يكون التفويض قاصراً على موضوعات معينة ومدة محددة ، وينبغي أخيراً عرض هذه القوانين التي صدرت بناء على التفويض على مجلس الشعب (النواب) في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض .

ويمر التشريع العادي بعدة مراحل وإجراءات قبل أن يصبح قانوناً نافذاً هي :

١. **اقتراح التشريع** : يستطيع رئيس الجمهورية أو أحد أعضاء مجلس الشعب أن يقترح التشريع أي يتقدم بمشروع قانون ، ويعرض المشروع المقدم من رئيس الجمهورية على اللجنة البرلمانية المختصة لفحصه وتقديم تقرير عنه تتم مناقشة المجلس للمشروع على أساسه .

أما الاقتراح المقدم من أحد الأعضاء فيحال إلي لجنة الاقتراحات لفحصه وإبداء الرأي في جواز نظر المجلس له .

٢. **مناقشة وإقرار مشروع القانون** : تتم مناقشة المشروع بناء على التقرير المقدم من اللجنة البرلمانية ، وتبدأ بعد ذلك الموافقة على مادة مادة ، ويجب للموافقة على المشروع ، أن توافق عليه الأغلبية المطلقة للحاضرين ، وإن تساوت الأصوات اعتبر مرفوضاً .

٣. **عدم اعتراض رئيس الجمهورية** : يرسل المشروع الذي تمت الموافقة عليه من المجلس إلي رئيس الجمهورية ، فإذا لم يعترض عليه خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه إياه فإنه يصبح قانوناً ، أما إذا أراد الاعتراض فإنه يقوم برده إلي المجلس لإعادة مناقشته من جديد على ضوء الملاحظات التي يبديها . ويمكن للمجلس أن يعدل المشروع أو يصر على الإبقاء عليه ، ولكن في هذه الحالة يجب موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء ، وهنا لا يستطيع رئيس الجمهورية الاعتراض .

٤. بمثابة شهادة ميلاد ، ويقوم به رئيس الدولة ، ويتضمن أمراً لسائر أعضاء السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون الجديد .

٥. النشر : ويتم بعد إصدار القانون بهدف إعلام الناس به ، ويكون في جريدة رسمية مخصصة لذلك ، والنشر إجراء ضروري حتى يصير القانون ملزماً.

فإذا تم النشر ، افترض علم الناس جميعاً به ، ويلتزمون بحكمه حتى ولو لم يعلموا به علماً فعلياً ، وعلى هذا لا يقبل من أحد أن يدعي بجهله بالقانون حتى ولو كان أمياً يجهل القراءة ، وهذا ما يعبر عنه بقاعدة عدم جواز الاعتذار بجهل القانون .

فمتي تم نشر القانون صار نافذاً معمولاً به بالنسبة للكافة ، ويجب أن يتم النشر خلال أسبوعين من تاريخ الإصدار ، ويسري القانون أي يصبح ملزماً بعد شهر من اليوم التالي لتاريخ النشر إلا إذا حدد لذلك موعداً آخر .

المطلب الثاني : الدين

من المعروف أن الشريعة الإسلامية ظلت هي القانون الرسمي للبلاد منذ الفتح الإسلامي حتى عهد محمد علي ، ثم صدرت في عهد إسماعيل القوانين المصرية المختلفة المقتبسة من القوانين الفرنسية ، فحلت هذه القوانين الجديدة محل الشريعة الإسلامية في المسائل التي تنظمها ، وبقيت بعض المسائل الأخرى محكومة بالشريعة وهي مسائل الأحوال الشخصية كالزواج والطلاق وبعض الأحكام الأخرى .

ففي نطاق الأحوال الشخصية تكون مصادر القانون كالآتي : يعمل أولاً بالقاعدة التشريعية إن وجدت ، فإن لم توجد فيعمل بالدين ، ثم يأتي العرف في المرتبة الثالثة .

والدين هنا ينصرف إلي ديانة أطراف النزاع ولذلك قد يكون الدين إسلامياً أو مسيحياً أو يهودياً ، **فبالنسبة للمسلمين** لا يخضعون إلا للشريعة الإسلامية أيا

كانت ديانة الطرف الآخر في النزاع فلو تزوج مسلم مسيحية ، فالشريعة الإسلامية هي التي تطبق على هذا الزواج أما **بالنسبة لغير المسلمين** فلا تنطبق شريعتهم إلا بشروط معينة ، منها أن يكونوا متحدين في الطائفة والملة (بأن يكون الطرفان مثلاً من طائفة ـ ومن الأرثوذكس ـ ملة) **وألا يكون** شريعتهم مخالفة للنظام العام ، **فإذا تخلف شرط من ذلك** كأن يتزوج قبطي أرثوذكسي بواحدة من الأرمن الأرثوذكسي ، فإن **الشريعة الإسلامية** هي التي تنطبق عليهم وليست شريعتهم الخاصة ، وعلى ذلك يجوز لهذا الزوج أن يطلق زوجته بإرادته المنفردة كما تقضي بذلك الشريعة الإسلامية .

المبحث الثاني
المصادر الاحتياطية

المصادر الاحتياطية التي نصت عليها المادة الأولي من القانون المدني هي حسب الترتيب ، العرف ، ومبادئ الشريعة الإسلامية ، ثم مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة .

المطلب الأول : العرف

العرف هو مجموعة القواعد التي تنشأ من اطراد سلوك الناس عليها زمناً طويلاً مع اعتقادهم بإلزامها وأن مخالفتها تستتبع توقيع جزاء مادي .

أركان العرف وشروطه :

أن التعريف السابق يتضح لنا أن للعرف **ركنين هما :**

١. **الركن المادي :** ويتمثل في اطراد سلوك الناس مدة طويلة على أمر من الأمور بصورة عامة ثابتة لا تتغير ، ولا تتنافي مع الآداب أو مع المبادئ العامة الأساسية كالتي تقوم عليها الجماعة .

٢. **الركن المعنوي :** وهذا الركن يشتمل على الشرط الأخير من شروط وهو شعور الأفراد بإلزام العرف ، فيلزم أن يتكون لدي الأفراد الاعتقاد بأن المسلك الذي اعتادوا عليه ملزم لهم .

ولهذا الركن أهميته في أنه يميز بين العرف والعادة ، فقد يعتاد الناس في سلوكهم على أوضاع معينة ويسيرون عليها بصورة دائمة ثابتة ، ومع ذلك فإنها لا تعتبر عرفاً ، لأنه يتوافر لها الركن المعنوي ، وهو شعور الأفراد بإلزامها لهم. وتأسيساً علي ما سبق يتبين لنا أنه يشترط في العرف لكي يصبح مصدراً من مصادر القانون أن تتوافر فيه شروط معينة نلخصها فيما يلي :

١. **أن يكون عاماً** : وليس معني هذا أن يكون العرف عاماً بالنسبة لكل الناس في الدولة، ولكنه قد يكون خاصاً بإقليم معين منها ، وفي حالة هذه الحالة يعتبر العرف محلياً . كما قد ينشأ العرف ويكون خاصاً بفئة من الناس فقط، ومع ذلك لا يفقد صفة العمومية . كالعرف الذي ينشأ بين طائفة التجار أو أصحاب مهنة معينة ، وفي هذه الحالة يعتبر العرف مهنياً أو طائفياً .
٢. **أن يكون العرف قديماً** : ومعني ذلك أن يمضي على إتباعه فترة طويلة ، بحيث يمكن أن يقال إن الأمر قد استقر في الجماعة على إتباعه .
٣. **أن يكون العرف ثابتاً** : ومعني ذلك أن يتبعه الناس بانتظام بطريقة لا تتغير ولا تنقطع .
٤. **ويلزم أن يكون العرف مطابقاً للنظام العام والآداب في المجتمع** : فإذا جرت عادة الناس على أمر من الأمور التي تتنافي مع النظام العام مثلاً ، كما هو الشأن بالنسبة لعادة الأخذ بالثأر في بعض الأقاليم ، فإنه لا ينشأ عنها عرف ملزم قانوناً ؛ لأن هذا يتعارض مع قاعدة أساسية من القواعد التي يقوم عليها المجتمع وهي أن الدولة هي التي تتولى القصاص من الأفراد الذين يعتدون على حياة الغير .
٥. **يجب أخيراً أن يتولد في أذهان الناس الشعور بضرورة احترامه وأن مخالفته تستوجب توقيع الجزاء عليهم** ، وهذا الشعور بالإلزام شرط جوهري لتكوين العرف .

العرف والعادة الاتفاقية :

رأينا أنه يلزم لقيام العرف توافر الركنين المادي والمعنوي ، أما العادة فإنها تقوم متى توافر الركن المادي المكون للعرف فقط ، دون الركن المعنوي .

ومن العادات ما لا صلة لها بالقانون ، أي لا يلزم بها الأفراد التزاماً قانونياً ، وهذا هو الشأن بالنسبة للعادات التي تتعلق بالزيارات وتقديم الهدايا في الأعياد والمناسبات السارة ، أو ما إلي ذلك .

ومن العادات ما يتصل بالعلاقات القانونية بين الأفراد وهي ما تسمي بالعادات الاتفاقية بين الأفراد وهي التي تعنينا في هذا المجال . وهذه العادات الاتفاقية قد تكون عادات مهنية خاصة بمهنة من المهن .

ومن أمثلة هذه العادات الاتفاقية ما جرت به العادة من أنه إذا قامت شركة بين شخصين وقدم أحدهما رأس المال قدم الثاني العمل فقط ، فإن الأرباح توزع بينهما على أساس الثلثين للأول والثلث للثاني .

دور العرف في مختلف فروع القانون :

إذا استثنينا القانون الجنائي ، حيث ينعدم دور العرف ، تطبيقاً لقاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص ، **وجدنا أن العرف يؤدي دوراً** تختلف أهميته بالنسبة لفروع القانون المختلفة .

- **فبالنسبة للقانون الدولي العام** ، وهو الذي يحكم العلاقات بين الدول ، وبينها وبين المنظمات الدولية ، يؤدي العرف دوراً هاماً ، فمعظم قواعد هذا القانون ، لا زالت قواعد عرفية تسير عليها الدول باطراد في علاقاتها ببعضها .
- **وفي نطاق القانون المدني** ، فإن العرف يؤدي دوراً ثانوياً ، لأن التشريع في هذا النطاق أصبح يكاد يكون شاملاً لكل المسائل ، **ومن أمثلة القواعد العرفية ــ المكملة ــ** ما تقضي به المحاكم من أن أثاث منزل الزوجية يعتبر مملوكاً للزوجة ، ما لم يقم دليل على عكس ذلك ، وكذلك يؤدي العرف دوراً هاماً جداً **في نطاق القانون التجاري** ، وذلك نظراً لعدم كفاية قواعد هذا القانون لمواجهة كل متطلبات الحياة التجارية ، ومن أمثلة القواعد العرفية في هذا النطاق جواز تعاقد السمسار في سوق الأوراق المالية مع نفسه باعتباره نائباً عن طرفي العقد ، مع أن الأصل أن تعاقد الشخص مع نفسه غير جائز لتعارض المصالح .

المطلب الثاني : الشريعة الإسلامية

تعد الشريعة الإسلامية مصدراً رسمياً في مجال المعاملات المالية (الأحوال العينية) ، وعلى ذلك فهي تنطبق على كافة المصريين مسلمين ومسيحيين ، فإذا عرضت في العمل مسألة معينة تتعلق بعقد بيع أو إيجار بين مسيحي ومسلم ، ولم يوجد حكم في التشريع أو العرف ، فإنه يقضي في هذه المسألة طبقاً لأحكام الشريعة الإسلامية .

ولكن ما المقصود بالرجوع إلي الشريعة الإسلامية في هذا الصدد ؟ من المعروف أن في الشريعة الإسلامية مذاهب متعددة (الحنفي والمالكي والشافعي والحنبلي ... الخ) فهل يعني الرجوع إلي الشريعة الإسلامية التقيد بمذهب معين كالمذهب الحنبلي مثلاً ؟ . **الواقع أن القاضي عندما يرجع إلي الشريعة الإسلامية فإنه يرجع إلي الأحكام العامة في هذه الشريعة أي إلي الكليات دون الرجوع إلي الجزئيات التي تتعدد وتختلف الآراء بشأنها .**

على أنه يلاحظ أن هناك قيداً معيناً يجب مراعاته عند الرجوع إلي الشريعة الإسلامية ، وهو وجوب مراعاة التنسيق بين أحكام الشريعة الإسلامية وبين الأحكام العامة في القانون المدني ، فلا يجوز الأخذ بحكم في الشريعة يتعارض مع مبدأ أساسي من مبادئ القانون المدني ، وذلك حتى لا يفقد التقنين المدني تجانسه وانسجامه .

المطلب الثالث : القانون الطبيعي وقواعد العدالة

رأينا أن المادة الأولي من القانون المدني تقضي بأنه إذا لم يوجد نص في التشريع أو في العرف أو حل في الشريعة الإسلامية ، فإن على القاضي أن يرجع إلي القانون الطبيعي وقواعد العدالة . **فما المقصود بالقانون الطبيعي وقواعد العدالة ؟**

الواقع أنه يقصد بذلك أن على القاضي أن يجتهد لكي يصل إلي حل للمشكلة على ضوء المبادئ العامة التي يقوم عليها النظام القانوني المصري ، (والشارع يقصد من إباحية الاجتهاد في هذه الحالة تمكين القضاء من الفصل في

كل نزاع يعرض عليه ، وأن يستمد الحكم الذي يطبقه على هذا النزاع من قواعد العدالة ، ومن المبادئ القانونية العامة فلا يقبل منه أن يرفض الفصل بحجة أنه لم يجد قاعدة قانونية تنطبق عليه) .

واجتهاد القاضي في استمداد حكم القانون من مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة ، يجب أن يتم على أساس تحكيم الأفكار والمعايير السائدة في الجماعة ، أي يجب ألا يصدر القاضي في اجتهاده عن أفكار ومعتقدات شخصية، بل يجب عليه أن يحدد الحكم الواجب التطبيق وفقاً لما تقتضيه أفكار الجماعة ومعتقداتها بصفة عامة ، وبما يكون مقبولاً في المجتمع في الوقت الذي يصدر فيه حكمه .

الفصل الثالث
في تفسير وإلغاء القانون

نتناول في هذا الفصل – بشي من الإيجاز – تفسير القاعدة القانونية ، ثم نتعرض لكيفية إلغائها وإزالة الصفة القانونية عنها .

المبحث الأول
تفسير القاعدة القانونية

يتمثل التشريع – كما رأينا – في نصوص مكتوبة يضعها المشرع – إلا أنه أحياناً قد يكون النص غامضاً أو مبهماً بحيث يصعب تحديد مضمونه ودلالته الحقيقية .

أو قد يقع تعارض بين نص قانوني وآخر وهو ما يقتضي معه إزالة هذا الغموض أو التعارض عن طريق التفسير .

وهكذا يتضح لنا أن تفسير القانون هو تبين معناه ، وتحديد مدلوله من خلال نصوصه .

وهناك ثلاثة أنواع من التفسير حسب الجهة التي تقوم به :

١. التفسير التشريعي :

وهو التفسير الذي تتولاه السلطة التشريعية بمقتضى تشريع لاحق تصدره لجلاء وما غمض من نصوص التشريع الأول . ويسمي التشريع اللاحق بالتشريع التفسيري . وهو يعتبر جزءاً من التشريع الأول ومكملاً له .

ويجوز للسلطة التشريعية تفويض غيرها في إحداث تشريعات تفسيرية .

ويتميز التفسير الشريعي سواء قامت به السلطة التشريعية بنفسها أو قامت به السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية ، بأنه تفسير ملزم ، فهو تفسير صدر بمقتضي قانون ، وبالتالي فهو يكتسب صفة الإلزام .

٢. التفسير الفقهي :

وهو التفسير الذي يتولاه فقهاء القانون – وخاصة أساتذة كلية الحقوق – ويتميز هذا التفسير بغاية الطابع النظري عليه في بعض الأحيان ، وليس لهذا التفسير صفة ملزمة .

ومع ذلك فإن التفسير الفقهي سلطان أدبي لا يجوز إنكاره من الوجهة العملية خاصة إذا صدر عن فقيه معروف بمكانته العلمية المرموقة .

٣. التفسير القضائي :-

وهو التفسير الذي تقوم به المحاكم بمناسبة القضايا المعروضة أمامها ، وهو يتميز بطابعه العملي .

والأصل في التفسير القضائي أنه غير ملزم ، ومع ذلك فإن اضطراد المحاكم واستقرارها على الأخذ بتفسير معين ، محدد ، قد يؤدي إلي خلق قاعدة قانونية ملزمة ، خاصة إذا كانت محكمة النقض قد أكدت الاتجاه الذي سارت عليه المحاكم الدنيا ، واضطردت على الأخذ به .

أما التفسير القضائي الصادر بمناسبة قضية معينة فهو غير ملزم ، **ومع ذلك فقد خرج المشرع المصري** عن هذا المبدأ فخول للمحكمة الدستورية العليا بمقتضي القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ سلطة تفسير القانون تفسيراً ملزماً .

ومن الجدير بالذكر أن اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير لا يمس سلطة القضاة في التفسير بمناسبة ما يعرض عليهم من منازعات ، غير أنه ما أن يصدر قرار من المحكمة المذكورة بتفسير معين حتى يصير هذا التفسير ملزماً لكافة المحاكم ، بحيث لا يكون لها من بعد أن تحيد عنه وإلا كان حكماً معيباً وجاز للطعن فيه .

المبحث الثاني
إلغاء القاعدة القانونية

تنتهي حياة القاعدة القانونية بإلغائها ، أي تجريدها من قوة الإلزام ، وإزالة الصفة القانونية عنها تبعاً لذلك . ويتم هذا الإلغاء عن طريق مصدر من مصادر القانون القادرة علي إنشاء قواعد قانونية مساوية في الدرجة للتشريع الملغي .

سلطة إلغاء التشريع وأنواع الإلغاء :

تنص المادة الثانية من التقنين المدني علي أنه ألا يجوز إلغاء نص تشريعي إلا بتشريع لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء ، أو يشتمل على نص

يتعارض مع نص التشريع القديم ، أو ينظم من جديد الموضوع الذي سبق أن قرر قواعده ذلك التشريع .

وطبقاً لهذا النص فإن إلغاء التشريع هو في ذاته عمل تشريعي ، يصدر عن نفس السلطة التي أصدرت التشريع الملغي ، أو يصدر عن سلطة أعلي منها ، **فالتشريع لا يلغيه إلا تشريع آخر مساو له أو أعلي منه في الدرجة** .

وهكذا فإن إلغاء الدستور لا يكون إلا عن طريق تشريع أساسي مثله ، والتشريع العادي لا يلغيه إلا تشريع عادي مثله أو تشريع أساسي أعلي منه في المرتبة ، والتشريع الفرعي يلغيه تشريع فرعي آخر أو تشريع عادي أو تشريع أساسي .

وطبقاً لنص المادة الثانية من التقنين المدني السابق ذكرها ، فإن إلغاء التشريع إما أن يكون صريحاً أو ضمنياً . **وندرس نوعي الإلغاء فيما يلي :**

١. الإلغاء الصريح :

ويتحقق هذا الإلغاء بصدور تشريع جديد يقضي صراحة بإلغاء التشريع السابق **ويتحقق الإلغاء الصريح في صورتين :**

أ . **الصورة الأولي :** وفيها يصدر التشريع الجديد متضمناً نصاً يقضي بإلغاء تشريع سابق أو قاعدة موجودة في هذا التشريع السابق أو أن ينص فيه على إلغاء كل ما يخالفه من قواعد .

ب . **أما الصورة الثانية :** للإلغاء الصريح فتتحقق بالنسبة للتشريعات التي ينص فيها على العمل بها فترة زمنية معينة ، فإذا انقضت هذه الفترة اعتبر هذا التشريع لاغياً . ومن أمثلة ذلك ، التشريعات الخاصة بفرض تسعيرة جبرية لبعض السلع حيث ينص فيها غالباً على سريانها لفترة زمنية معينة .

٢. الإلغاء الضمني :

ويكون الإلغاء ضمنياً إذا صدر تشريع جديد يتعارض مع التشريع السابق . فيعد الجديد لاغياً للقديم حيث يستحيل إعمال حكم القاعدتين معاً ، **وللإلغاء الضمني صورتان :**

أ . **الصورة الأولي** : وهو أن يتضمن القانون الجديد قاعدة تتعارض مع قاعـدة أخرى موجودة في قانون سابق ، فيعد هذا إلغاء للقاعدة القديمة في حـدود التعارض بين النصين ، **فإذا كان التعارض مطلقاً** ، كان الإلغاء تاماً للقاعدة القديمة ، أما إذا كان التعارض في بعض أحكام القاعـدة القديمـة فقـط ، وكانت الأحكام الأخرى الواردة في القاعدة القديمة لم تتعرض لهـا قاعـدة الجديدة ، فلا ينسحب الإلغاء إلي الأحكام الأخرى المشار إليها .

ب . **الصورة الثانية** : وهي أن يصدر من المشرع قانون جديد يعيـد تنظـيم الموضوع الذي تضمنه قانون سابق تنظيماً كاملاً ، وفي هذه الحالة يعتبـر القانون السابق ملغياً تماماً .

الباب الثالث

دراسة التشريعات الاجتماعية

(نظرة تاريخية، وتحليل المضمون)

الفصل الأول
الإطار العام للتشريعات الاجتماعية

تقتضي دراسة التشريعات الاجتماعية تحديد معناها وأهميتها ، وأهـدافها ، والتعرف على مركزها في النظام القانوني المصري . وهذا ما تعرض له في هذا الفصل قبل التصدي لدراسة بعض أحكام التشريعات الاجتماعية السائدة في مجالات الرعاية الاجتماعية .

المبحث الأول
في نطاق التعريف بالتشريعات الاجتماعية

يقصد بالتشريع الاجتماعي عادة أحد معنيين :

المعني الأول : وهو مجموع القواعد التي تنظم علاقات العمل ، وعلاقات العمل قد تكون علاقات فردية وقد تكون علاقات جماعية .

وتعريف التشريع الاجتماعي على **هذا النحو** هو تعريف ضيق ، فهو تعريف لـ " قانون العمل " في واقع الأمر ، إذ جري جانب من الفقه على تسمية قانون العمل بـ " التشريع الاجتماعي " **أو** " القانون الاجتماعي " ، وهي تسمية انتقدها جانب آخر من الشراح بحق على أساس أنها تسمية قد توقع في اللبس ، ذلك أن وصف هذا الفرع من القانون " بالتشريع الاجتماعي " ، لا يميزه عن غيره من فروع القانون الأخرى ، ما دمنا نسلم بأن أي قانون هو اجتماعي بالضرورة ، باعتبار أنه ينظم العلاقات بين الأفراد في مجتمع معين .

أما المعني الثاني : لاصطلاح " **التشريع** الاجتماعي " فهو معني أكثر اتساعاً ، إذ يري البعض أن التشريعات **الاجتماعية** تشمل جميع القواعد التي تكفل الحماية اللازمة للفئات الضعيفة في **المجتمع** .

وعلي هذا النحو يعد من التشريعات الاجتماعية ، إلي جانب "قانون العمل" على النحو الذي حددناه ، كافة التشريعات التي تتضمن الحماية الاجتماعية للفئات الضعيفة كالضمان الاجتماعي والمساعدات **الاجتماعية** ، والقواعد التي تكفل حماية الأحداث والنساء والمسنين والمعوقين وما إلي ذلك .

ولا شك عندنا أن هذا التعريف الموسع للتشريعات الاجتماعية وإن كان يتفق إلي حد ما مع المعني المقصود في دراستنا هذه ، إلا أنه تعريف غير دقيق من الوجهة الفنية أو الفقهية ، فهو يحوي في طياته مجموعة القواعد القانونية التي تنتمي فنياً إلي عدة فروع مستقلة من فروع القانون ، فهو يتضمن أولاً القواعد التي تدخل في إطار " قانون العمل " .

ومن جهة أخرى يتضمن القواعد التي تحكم " التأمينات الاجتماعية " ، وهي قواعد يتجه الفقه الحديث إلي النظر إليها بوصفها فرع مستقل من فروع القانون، وهو اتجاه يؤيده مشرعنا المصري نفسه .

وأكثر من ذلك فإن التعريف يتضمن القواعد الخاصة بحماية الأحداث ومع انحرافهم ، وهي قواعد يستقل ببعضها قانون العمل ، ويدخل بعضها الآخر في إطار فروع أخرى من فروع القانون مثل القانون الجنائي على نحو ما سنري خلال هذه الدراسة .

وتأسيساً على ما سبق يتضح لنا مدى القصور الذي يتضمنه التعريف الموسع للتشريع الاجتماعي إذا ركزنا على الجانب الفقهي أو الفني لهذا التعريف، فهو تعريف من العسير ضبطه وتحديده تحديداً دقيقاً .

ويضيف البعض بحق أن اصطلاح" التشريعات الاجتماعية " يوحي بالاعتقاد بأن مصدر القواعد التي تتضمنها هو التشريع فقط ، أي القانون المكتوب ، في حين أن العرف قد يكون مصدراً لهذه القواعد . بل وأن المصادر الحرفية والمهنية تلعب دوراً كبيراً في خلق هذه القواعد وتكوينها ، ولذا كان من الأفضل إطلاق اصطلاح" القانون الاجتماعي " بدلاً من " التشريعات الاجتماعية" ، ومهما كان الأمر فلعل يعمل المشرع بصورة متزايدة لتنظيم العلاقات الاجتماعية المتصلة بمركز الضعفاء في المجتمع تنظيماً آمراً بمقتضي تشريعات متلاحقة فيقلل من وطأة النقد السابق . فقد أصبح التشريع الأساسي للقواعد التي تحكم هذه العلاقات في الوقت الحاضر .

قصاري القول فلعل وصف التشريعات محل الدراسة بـ " الاجتماعية " لا يخلومن المنطق إذا وضعنا في الاعتبار تلك الأهمية المتزايدة للعلاقات التي تحكمها وتنظمها هذه التشريعات ، مستهدفة من وراء ذلك إسباغ الحماية لفئة من فئات المجتمع مما يجعلها تشكل ضرورة اجتماعية لا غني عنها في المجتمع على نحو ما سنري الآن .

المبحث الثاني
التشريعات الاجتماعية كضرورة مجتمعية

تأسيساً على ما سبق ، ووفقاً للمعني الذي حددناه للتشريعات الاجتماعية يتبين لنا ما للتشريعات الاجتماعية من أهمية وضرورة اجتماعية تمليها ثمة ظروف واعتبارات اجتماعية هي :

١. إذا كانت القواعد العامة للقانون المدني تنظم العقود التي تقوم بين العمال وأصحاب الأعمال – من حيث نوع العمل وساعات العمل وظروف العمل والأجور والأجازات ، وغير ذلك من أمور لابد من قيامها بالنسبة لعمل العمال لدي الغير وأصحاب الأعمال .

ولكن يحدث في كل هذه الأمور أن يظهر حاجة العمال لتدخل الدولة بالتشريع لتنظيم هذه العلاقات المختلفة ، ولا يترك هذا التنظيم للمذهب الفردي الذي يسود من حيث الحرية الفردية في الاتفاق على أساس أن هناك ندية تقوم بين العامل وصاحب العمل – وهو ما لا يقوم من حيث الواقع – فلا يمكن أن نتصور أن العامل وهو طرف ضعيف أمام صاحب العمل وهو طرف أقوي من حيث القدرة على المساومة والضغط على العامل المحتاج للعمل للحصول على الأجر لمواجهة أعباء الحياة .

٢. وكذلك عندما ينظر إلي نظم التأمينات الاجتماعية باعتبارها نظم تختلف عن نظم التأمين العادية – والتي لها شركات خاصة تستهدف الاستثمار والربح من وراء الشروط التي تضعها لتنظيم التأمين العادي بين الأفراد لمواجهة مخاطر الحياة المختلفة – فإن نظم التأمينات الاجتماعية لا تستهدف

استثماراً وأرباحاً خاصة للمنظمات التي تقوم عليها – وإنما هي تستهدف مزيداً من المزايا والمنافع تعود على المستفيدين والمندمجين في نظم التأمينات الاجتماعية . **فالتأمين الاجتماعي** يستهدف عادة التأمين ضد الوفاة والشيخوخة للعاملين أنفسهم بل وأسرهم من أرامل وأولاد أو غيرهم ممن يعولهم المستفيدون من التأمين ، وقد يتضمن التأمين الاجتماعي أيضاً حالات الإصابة والعجز والتعطل عن العمل .

٣. وتشريعات الأحوال الشخصية (الزواج والطلاق) يحكم تنظيمها للعلاقات الأسرية والعمل على حماية الأسرة باعتبارها وحدة بناء المجتمع ، وتدخل المشرع في تنظيمها يعتبر من النواحي الرئيسية والأساسية لاهتمامات المجتمع ، فالزواج رباط يربط بين طرفية لقيام الأسرة وحدة أو خلية المجتمع الأولي ، ومن الواجب العمل على حمايتها والتدخل فيها بما يحقق الترابط بين أطرافها ، والعمل على تقييد حرية الطرفين في حل تلك الرابطة حماية لها وتحقيقاً للاستقرار فيها ، وألا يسمح بالطلاق إلا في أضيق الحدود ، وعندما لا يكون هناك من أمل في الإبقاء عليها ، بل قد يكون من المصلحة حل هذا الرباط للخطر الذي يهدد المجتمع من بقاء تلك العلاقات الزواجية ، ولما يترتب على بقاء تلك العلاقة من أضرار للطرفين.

٤. حماية الأحداث والاهتمام بالفئات المنحرفة – باعتبار أن ذلك الاهتمام والحماية هي خط الدفاع الاجتماعي للمجتمع ، سواء كانوا من المنحرفين الصغار أو المجرمين الكبار ، أو النساء المندمجات في جرائم الدعارة والمتسولين وغيرهم ، لأن هذه الظواهر الاجتماعية التي تظهر في المجتمع، تحتاج حماية وتدخل في المجتمع لتحمي هذه الفئات من الاندماج في الجريمة واتخاذ كافة الإجراءات والتدابير القانونية والاجتماعية التي تحمل المجتمع من الجريمة والانحراف .

٥. حماية الطفولة بما يحمي الأطفال من الإهمال والاستغلال بأشكاله المختلفة بدني وخلقي ، ويدعم حقوق الطفل بالمجتمع للحصول على الرعاية والحماية المناسبة ، وبخاصة عندما يفقد حماية ورعاية الأسرة . فالطفل هو المسئولية الأولي لأسرته وعليها واجب أن تحطيه بالحماية والرعاية والتنشئة الاجتماعية السليمة . وقد صدر الميثاق العالمي لحقوق الطفل عام ١٩٥٩ وكذلك نظم العقد العالمي للطفل ١٩٧٩ ـ ليثير لدي الدول المختلفة أهمية الاهتمام بالطفل والحاجة الماسة للعناية به بالخطط والبرامج الحكومية وغير الحكومية التي تتوافر حوله لتحميه وترعاه حتى يشب مواطناً صالحاً ، وكذلك بالتشريعات اللازم صدورها لتحقيق وتأكيد هذه لحماية والرعاية .

٦. مركز المرأة بالمجتمع قد يكون في حاجة إلي ما يدعمه ويرقي بأحوالها في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ـ وقد يتجه اهتمام الدولة بوضع خطط وبرامج تنفيذية لتحقيق هذا النهوض المنشود بمركز المرأة وحمايتها ، ولكن هناك أيضاً ما يحتاج إلي تشريعات لكي يدعم مركز المرأة بالحصول على حقوق مسلوبة ـ أو لينظم علاقتها وأنشطتها بالمجتمع ومساواتها مع الرجل .

٧. حقوق الإنسان التي صدر الإعلان العالمي عام ١٩٤٨ بتأكيدها تحتاج من الدول المختلفة تشريعات وطنية بوضع تلك الحقوق موضع القبول الوطني، حيث لا يقوم ما ورد في هذا الإعلان من حقوق تلقائياً في الدول المختلفة ، بل يجب أن تتبني كل دولة الحقوق وتأخذ بها تشريع وطني يصدر بها ، وهناك الكثير من هذه الحقوق خاصة بفئات المجتمع المحتاجة لحماية ورعاية منها الطفل والمرأة والأسرة وما إلي ذلك .

المبحث الثالث
أهداف التشريعات الاجتماعية

التشريع الاجتماعي كما سبق الإشارة إليه هو تشريع خاص يستهدف إسباغ الحماية الاجتماعية لفئة من فئات المجتمع والسعي نحو تحقيق الأمن والعدالة الاجتماعية داخل المجتمع .

والعدالة الاجتماعية بما تؤدي إليه من حرية اجتماعية هي الوسيلة الوحيدة لتحقيق الحرية السياسية ، فلا يتأتي لمجتمع حرم أفراده من الحرية الاجتماعية أن تنمو فيه الحرية السياسية التي هي الأساس لمشاركة الفرد في حكم الدولة التي ينتمي إليها .

الحرية الاجتماعية بدورها تقتضي العمل على تذويب الفوارق بين طبقات المجتمع ، وتقرير حق كل مواطن في قدر مناسب من الدخل القومي ، فتضمن الدولة له ولأسرته المستوي المناسب للحياة الكريمة ، ولتقوم الدولة من جانبها بتنمية الموارد البشرية بتأهيل غير القادرين على العمل وتوجيههم للعمل المناسب حتى يشاركوا في الإنتاج ، والقضاء على أسباب التخلف والانحراف بين المواطنين ، وخاصة في محيط الأحداث والشباب .

وإذا كان قصارى ما يبتغيه التشريع الاجتماعي في أي مجتمع هو تحقيق العدالة الاجتماعية ، فتتجه دول كثيرة من أجل ذلك إلي جعل وسائل الإنتاج بصفة عامة في نطاق الملكية العامة للشعب ، والاهتمام بكفالة حقوق العمال والطفولة وحماية المرأة ، وكفالة الرعاية الصحية وتوسيع نطاق الأمن الاجتماعي من ضمان اجتماعي التأمينات الاجتماعية ضد الشيخوخة والعجز والمرض .

المبحث الرابع
مركز التشريعات الاجتماعية في النظام القانوني المصري

كان نمو وتطور التشريعات الاجتماعية في مصر فيما قبل ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ بطيئاً للغاية ، وذلك نتيجة للأوضاع السياسية التي كانت سائدة في البلاد ، فقد كان دستور سنة ١٩٢٣ يتسم بالنزعة الفردية المستوحاة من المبادئ الدستورية التي كانت مقررة في الدول الغربية في تلك الفترة ، ولذلك اقتصرت نصوصه على تقرير طائفة من الحقوق والحريات الفردية دون إشارة إلي أية التزامات إيجابية تتكفل بها الدولة تحقيقاً للعدالة الاجتماعية كما أغفل الحقوق الاجتماعية التي تهدف إلي حماية الطبقات العاملة والفقيرة . ومن ناحية أخرى فإن الحكومات التي تعاقبت على البلاد في تلك الفترة كانت تكتفي بوضع البرامج وسن التشريعات دون أن تتمكن من تنفيذها بسبب عدم الاستقرار السياسي والإداري .

وعندما قامت الثورة كان أول ما أعلنته أنها ليست ثورة سياسية فحسب ، ولكنها في جوهرها ثورة اجتماعية واقتصادية ، **وكان من المبادئ الأساسية التي أرستها لتحقيق أهدافها في المجالين الاجتماعي والاقتصادي** : الاعتراف بحقوق الفرد وأهمية الدور الذي يقوم به في طريق التقدم وتوفير الضمانات التي تمكنه من تحقيق ذاته وتأكيد آدميته ورفع مستواه المعيشي .

ولم تقف الدولة عند حد إقرار هذه الحقوق في القوانين العادية ـ على نحو ما سنري خلال هذه الدراسة ـ بل أحاطتها بضمانات كافية عن طريق النص عليها في كافة وثائق الثورة ودساتيرها مما يدل دلالة واضحة على أن التشريعات الاجتماعية تحتل مكانة هامة ومركزاً متميزاً في النظام القانوني .

وقد سجل الدستور الحالي الصادر في سنة ١٩٧١ هذه الحقوق في كثير من مواده التي نورد بعضاً منها **فيما يلي** :

مادة (٧) : يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعي .

مادة (٨) : تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين .

مادة (٩) : الأسرة أساس المجتمع .

مادة (١٠) : تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة .

مادة (١١) : تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة . المجتمع ومساواتها بالرجل ... دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية .

مادة (١٣) : العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة .

مادة (١٦) : تكفل الدولة الخدمات الثقافية والاجتماعية .

مادة (١٧) : تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعاً ولك وفقاً للقانون.

مادة (٢٣) : ينظم الاقتصاد القومي وفقاً لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومي وعدالة التوزيع ورفه مستوي المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل وربط الأجر بالإنتاج وضمان حد أدني للأجور ووضع حد أعلي يكفل تقريب الفروق بين الدخول .

تطبيقاً لهذه النصوص وإعمالاً لأحكامها نشط المشرع في إصدار القوانين والتشريعات التي ترمي إلي تحسين أحوال كافة فئات المجتمع وتحقيق مبادئ التكافل الاجتماعي وإشاعة العدالة الاجتماعية .

ومن هذه التشريعات :

١. قانون العمل بما يشتمل عليه من أحكام تتعلق بالتوظيف ، وتنظيم العمل من حيث تحديد ساعات العمل وتحسين ظروفه ونظام الأجور ، وظروف تشغيل النساء والأحداث .
٢. قانون التأمينات الاجتماعية ، كتشريع يرمي إلي حماية العاملين من مخاطر العمل والمخاطر العادية التي يتعرضون لها كإصابات العمل أو البطالة أو المرض أو الشيخوخة أو الوفاة .

٣. قانون الضمان الاجتماعي ، ويختص بتقديم المساعدات للشيوخ والأطفال واليتامي والأرامل والعجزة وغيرهم ممن لا يستطيعون إعالة أنفسهم ولا يدخلون ضمن نطاق نظام التأمينات الاجتماعية .

٤. تشريعات الأحوال الشخصية للمسلمين والمسيحيين المصريين ، بما تشتمل عليه من أحكام متعلقة بتنظيم العلاقات الأسرية من زواج وطلاق ... وغير ذلك من أحكام تسعي إلي الحفاظ على تماسك الأسرة وتكاملها وحمايتها من التصدع والانحلال .

٥. التشريعات الخاصة بحماية الطفولة كقانون الطفل بما يشتمل عليه من أحكام متعلقة برعاية وحماية الطفولة والأحداث من الإهمال والاستغلال والانحراف..

الفصل الثاني
التشريعات الاجتماعية
(تطورها ـ وخصائصها)

إن دراسة التطور التاريخي للتشريعات الاجتماعية أمر ظاهر الأهمية ، إذ من غير المتصور أن نحسن فهم التشريعات الاجتماعية السائدة الآن وما تتميز به من خصائص وما يثبت لها عن ذاتية خاصة ، دون أن نلقي الضوء على جذورها التاريخية والظروف التي أدت إلي ظهورها ثم تطورها إلي أن وصلت أهميتها إلي ما هي عليه الآن .

المبحث الأول
التطور التاريخي للتشريعات الاجتماعية

في الواقع أن استخدام تعبير التشريعات الاجتماعية يعتبر حديثاً في القرن العشرين ، لكن ليس معني ذلك أنه لم يكن التشريع الاجتماعي معمولاً به في التاريخ القديم للإنسانية ، **فهناك قانون " حامورابي " في تاريخ البابليون** ، وكانت له الصفة الاجتماعية حيث كان يتضمن تشريعات الزواج والميراث ، وكذلك الحال في **عهد اليونان** كانت هذه تشريعات .. اجتماعية لحماية العمال والفلاحين، حيث كان هؤلاء يرهنون من قبل بأجسامهم للوفاء بديونهم . وفي **عهد الرومان** كانت هناك الألواح الأثني عشر ، وكانت تضمن أحكاماً لتنظيم العلاقات الأسرية بصورة قادرة وفعالة .

وجاءت الأديان السماوية ، ووردت في الكتب السماوية الأحكام للرعاية والعناية بالفقراء والمحتاجين وتنظيم لعلاقات الناس وسلوكياتهم .

وهناك في العصور الوسطي من التشريعات التي صدرت في الدول المختلفة لتحسين الأحوال المعيشية للفقراء والمواطنين بصفة عامة . وما قانون الفقراء الذي صدر في إنجلترا ــ في عهد الملكة إليزابيث سنة ١٦٠١ ــ إلا مثل واضح لمثل هذه التشريعات . لقد رسم هذا القانون نموذج المساعدات العامة التي تستند إلي المسئولية الحكومية في إنجلترا لمدة ثلاثمائة سنة . وقد انتقلت المزايا الرئيسية في قانون إليزابيث للفقراء إلي قوانين المستعمرات الأمريكية بل وظلت

عنصراً هاماً حتى في المفاهيم الحاضرة للمساعدات الحكومية وفي النظرة إلـــي الأفراد من وجهة نظر التشريعات الاجتماعية .

كما كان قانون بسمارك ــ في ألمانيا ــ للتأمينات الاجتماعية ١٨٨١ هــو أساس لتشريعات التأمينات الاجتماعية في الدول المختلفة بعد ذلك .

على أنه كانت قمة التطور والانتشار في التشريعات الاجتماعية من خــلال الثورة الصناعية ، بل أملته هذه الثورة من ضرورات تدعو لإصدار التشريعات الاجتماعية حيث قد بلغت الثورة الصناعية مداها وذروتها ، وتعدد ضـــحاياها ، ولذا كان لابد أن يفرز المجتمع ــ الذي أصبح واعياً بالأبعاد الاجتماعية لمشكلة انعدام الأمن ــ أساساً قانونياً جديداً ، يحل محل الأسس والتشريعات الــسابقة ، التي كانت تقوم على المسئولية الفردية لأصحاب وسائل الإنتاج ، عما يــصيب عمالهم من أضرار أثناء العمل وبسببه .

وانطلاقاً من أن المجتمع الصناعي يستفيد كله ، أفراداً وجماعات من ثمار التطور التقني والصناعي ، فإن هــذا المجتمــع بجميــع أعــضائه وتنظيماتــه ومؤسساته يكون مسئولاً عما يتعرض له العمال من مخاطر ، لأنــه إذا كانــت الدولة مسئولة عن حماية الثروات الطبيعية ، فإنها بالأحرى تكون مسئولة عــن درء ومعالجة المخاطر الاجتماعية للقوي العاملة وهي أثمن ما يملكه أي مجتمع من ثروات .

كما أفرز الوجود الاجتماعي وعياً علمياً بأهمية الصناعة ، أفرز أيضاً وعياً بجدية المخاطر الاجتماعية في المجتمع الصناعي المعقد ، حيث لتنوع العلاقات الاجتماعية مباشرة وشخصية ، لم يعد تحقيق الأمن عرفاً اجتماعياً ودينياً مرعياً في مجتمع صناعي علماني متطور .

وعلى ذلك لا تأتي الحقوق هبه من حاكم أو فئة أو حتى طبقة ، إنما تكون الحقوق حقوقاً حينما يستخلصها أصحابها ويحمونها . وهكذا أسفر نضال حــق الإنسان العامل في أمن اجتماعي واقتصادي ضد المخاطر التي يتعرض لهــا ،

وترجم المشرعون في الدول المختلفة هذا الحق في قوانين صدرت تؤكد جميعاً على مسئولية الدولة في الضمان الاجتماعي وتوفير الأمن الاجتماعي ، كحق ثابت ، وليس منحة أو إحساناً من أحد . ومع بداية القرن العشرين بدأت تسود قيمة الفرد والاهتمام برعاية المواطنين عموماً . وأصبحت هناك مبادئ ومسئوليات تسعي الحكومات التي تحقيقها ومنها :

- حماية العامل من الاستغلال .
- حماية المرأة من سيطرة الرجل .
- حماية الأطفال من الإهمال أو عدم العناية بهم أو استغلالهم .
- حماية الفقراء من الحاجة والحصول على مساعدة الحكومة كجزء من مسئولياتها .
- مقاومة التسول والإدمان .
- الرقابة والحماية والتنظيم والضبط والتدخل في الأمور التي تقتضي ذلك لصالح المجتمع ورعاية فئاته .

وهكذا ظهرت التشريعات الاجتماعية لحماية هذه الفئات ، وطرأ عليها العديد من التعديلات في مختلف المجالات لإسباغ الحماية اللازمة للفئات الضعيفة في المجتمع على نحو ما سنري خلال هذه الدراسة .

المبحث الثاني

الخصائص العامة للتشريعات الاجتماعية

باستقراء التطور التاريخي للتشريعات الاجتماعية نستطيع أن نستخلص الخصائص العامة لهذه التشريعات وما تتميز به من ملامح ، وما يثبت لها من ذاتية خاصة .

١. التشريعات الاجتماعية تحقق الأمن للمجتمع :

من المعلوم أن التشريعات الاجتماعية نشأت في بادئ الأمر في رحاب المشروعات الصناعية ، ومن الثابت أن علاقات العمل تربط بين طرفين ليسا علي ذات المستوي من القوة الاقتصادية ، فأحدهما يعتمد في الغالب على ما

يحصل عليه من أجر ، ويحدوه الأمل بشكل مستمر في تحسين مركزه الاقتصادي والاجتماعي ، والآخر يعتمد على ما يحققه له مشروعه من ربح ويسعى دائماً إلي توسيع نطاق أرباحه حتى ولو على حساب عوامل أخرى قد يكون من بينها أجور عماله والمزايا التي يطالبون بها . **هذه التناقضات تؤثر** بلا شك على الأمن الاجتماعي داخل المجتمع ، ولذلك كان لابد من تدخل المشرع لتحقيق عناصر هذا الأمن ، وذلك بإصدار التشريعات الاجتماعية التي تحقق وتوائم بين مصالح علاقات العمل . وبصدور هذه التشريعات يتحقق للمجتمع عناصر أمنة الداخلي حيث تقل مسببات الصراع الاجتماعي وينتهي أو يقل التذمر بين الطبقات العاملة ، فتبدأ النفوس وتتجه نحو دفع عجلة الإنتاج بما يحقق في النهاية رفاهية المجتمع كمجموع .

٢. التشريعات الاجتماعية ذات طابع تقدمي :

مضت الإشارة إلي أن التشريعات الاجتماعية جاءت نتيجة للفلسفات الاجتماعية والأفكار التقدمية التي نادت بالعدالة الحقيقية وحماية الفئات الضعيفة في المجتمع .

ومن جهة أخرى ، يلاحظ أن مضمون هذه التشريعات بدوره يتميز بطابعه التقدمي ، وهو طابع يظهر على مراحل ، وفي اتجاه عام نحو مزيد من كفالة حقوق هذه الفئات .

فمثلاً تحرص التشريعات الاجتماعية – على نحو ما سنرى خلال هذه الدراسة – على تحديد سن معينة لا يجوز تشغيل الحدث قبل بلوغها ، والملاحظ في تطور تشريعات الأحداث أنها تتجه دائماً نحو زيادة هذه السن .

والأمر لا يختلف بالنسبة لتحديد ساعات العمل ، إذ الملاحظ أن التشريعات المتلاحقة تتجه دائماً نحو التقليل من ساعات العمل .

ومن الملاحظ أيضاً أن تشريعات التأمينات الاجتماعية والضمان الاجتماعي تسعى دائماً إلي إقامة العدل الاجتماعي بين الأفراد ، فهي أداة توجيهية في يد

الدولة لتحقيق النفع العام ، هذا النفع يرتكز على الاهتمام بالإنسان في ذاته ومحاولة إنقاذه من براثن العوز والحاجة .

والحماية التي توفرها هذه التشريعات الاجتماعية تزداد مع مرور الوقت اتساعاً وعمقاً ، حيث تمتد لتشمل جميع الطبقات الاجتماعية ، وبصفة خاصة ، الطبقات الكادحة ، وتزداد عمقاً لتغطي كافة المخاطر التي تهدد الإنسان في يومه ومستقبله وذلك بتوفير حماية فعالة ومؤكدة .

وهكذا فالتشريعات الاجتماعية تسير دائماً في اتجاه تقدمي نحو مزيد من الحماية الاجتماعية للفئات الضعيفة والكادحة في المجتمع .

٣. التشريعات الاجتماعية ذات طابع عالمي :

لاحظنا خلال عرضنا للتطور التاريخي للتشريعات الاجتماعية أنه مع بداية القرن العشرين بدأت تسود قيمة الفرد والاعتراف بحقوقه والاهتمام برعاية المواطنين عموماً .

وقد لعبت الإعلانات والمواثيق الدولية دوراً هاماً في تأكيد هذه الحقوق وإعطائها الصبغة العالمية .

وقد كان للإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي وافقت عليه الجمعية العمومية للأمم المتحدة في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٤٨ ، أهمية خاصة في هذا المجال ، **حيث ينص في المادة (٢٢) منه** على أن " كل شخص باعتباره عضواً في المجتمع له حق في الضمان الاجتماعي ، وله حق في الحصول على إشباع لحاجاته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، التي لا غنى عنها لكرامته ، وللتطور الحر لشخصيته ، وذلك بفضل المجهود الوطني والتعاون الدولي ، مع مراعاة ظروف كل دولة ومصادرها . **وتنص المادة (٢٥) على** أن " لكل شخص الحق في مستوى معيشي كاف لتأمين صحته وحاجته المادية وحاجات أسرته وخاصة تلك المتعلقة بالمأكل والملبس والمسكن والخدمات الصحية والخدمات الاجتماعية الضرورية . وله الحق في الأمان في حالة البطالة

والمرض والعجز والترمل ، أو في الحالات الأخرى التي يفقد فيها وسائل العيش نتيجة لظروف خارجة عن إراداته ، **وتنص المادة (٣٤) على أن** " كل شخص له الحق في العمل وفي الحماية ضد البطالة ، **وأشارت المادة (٢٤)** إلي حق الإنسان في الراحة وفي وقت الفراغ والأجازات الدورية المدفوعة " .

وقد جاءت الاتفاقية (١٠٢) لمنظمة العمل الدولية محددة تسعة مخاطر تلتزم كل دولة بتأمين مواطنيها ضدها وهي علاج المرض ؛ نقص الدخل بسبب المرض ، البطالة ، الشيخوخة ، حوادث العمل وأمراض المهنة والأمومة والعجز والوفاة والأعباء العائلية . **وإذا اختارت إحدى الدول ثلاثة من هذه المخاطر لتؤمنها بالنسبة لأفراد شعبها فيجب أن تكون من بين المخاطر الآتية**: البطالة ، والشيخوخة ، وحوادث العمل وأمراض المهنة ، والعجز ، والوفاة .

كما أقرت الاتفاقيات الدولية المتعددة ــ **لمنظمة العمل الدولية** ــ عدة مبادئ وقواعد هامة في مجال التشريعات الاجتماعية يتعلق بعضها بالحقوق الأساسية للعمال ، كحرية العمل ، حرية التعاقد ، الحرية النقابية ، والمساواة في المعاملة، ويتصل البعض الآخر بتنظيم ظروف العمل وحالة العمال كتحديد لساعات العمل ، وتقرير الإجازات وخاصة السنوية منها ، كما عمدت هذه الاتفاقيات على تحديد ظروف العمل المناسبة للنساء والأحداث .. إلخ .

٤. التشريعات الاجتماعية متعلقة بالنظام العام :

من الطبيعي إزاء حيوية قواعد التشريعات الاجتماعية وتعلقها بالنفع العام وبالمصالح الهامة في المجتمع، أن تنتمي تلك التشريعات إلي النظام العام . فهي ترتبط بحماية الطبقات الضعيفة في المجتمع وتحقيق العدالة الاجتماعية ، ومن ثم فإن الأهداف التي تصبو إليها تعد من صميم الخطة والسياسة العامة للدولة ، فلابد وأن تكتسب تلك التشريعات **الصفة الآمرة** مما لا يجوز الاتفاق علي ما يخالفها .

وعلى هذا فإن كل شرط مخالف لتلك التشريعات يعد – من حيث الأصل – باطلاً . فإذا ما ورد شرط – على سبيل المثال – في عقد العمل يخالف قواعد التأمين الاجتماعي فإنه يعتبر باطلاً . ولكن هذا الشرط يمكن أن يعتبر صحيحاً إذا ما كان في مصلحة العامل ، أي أن مخالفة التأمين الاجتماعي لا تجوز إلا إذا حققت مصلحة للعامل .

٥. التشريعات الاجتماعية ترتكز على أسس دينية واجتماعية :

تقوم التشريعات الاجتماعية في الكثير الغالب **على أسس ثلاثة :**

تقوم على أساس من الدين ، فالديانات السماوية جميعاً تحث على العمل والعون والمساعدة ، وفي القرآن العديد من الآيات التي تحمل هذا التوجه وتؤكده ، كأساس من التكافل الاجتماعي .

فالدولة بمثابة الأسرة الكبيرة التي يتعين أن تقوم على مبدأ التضامن أو التكامل الاجتماعي ، وتحقيقاً لهذا " تلتزم الدولة ببذل المساعدة والرعاية لأبنائها، وعلى أساس من العدالة التي تقتضي أن تكفل الدولة الحياة الكريمة لكل مواطن فيها ، وخاصة أولئك التي أدوا واجبهم عملاً وإنتاجاً ثم قعدت بهم السن أو العجز عن الاستمرار في العمل ، فيكون على الدولة أن توفر لهم أسباب الحياة الكريمة العزيزة اعترافاً بما لهم من يد سابقة على مجتمعهم .

٦. تفاعل التشريعات الاجتماعية مع المعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية :

أ . التشريعات الاجتماعية والاعتبارات السياسية :

مما لاشك فيه أن التشريعات الاجتماعية وفلسفتها تختلف حسب المذهب أو الفكر الموجه للنظام السياسي السائد في البلد المطبق فيها .

فالتشريعات الاجتماعية من حيث شأنها – كتشريعات العمل والتأمينات الاجتماعية – وليدة التناقضات الناشئة عن النظام الرأسمالي ، وكرد فعل للمذهب الفردي وتطرفه ، فقد كان من المحتم خلق نظام يحقق الأمن

الاجتماعي للطبقات الكادحة والتي كانت ضحية فكرة الإنتاجية والربح المسيطرة على الفكر الرأسمالي ، أما في المجتمعات الاشتراكية فإن مشكلة الأمن الاجتماعي تعد جزءاً من طبيعة النظام .

ومن جهة أخرى فإن هذه التشريعات تعد وسيلة من وسائل الحوار بين الطبقات في المجتمع وبين الحكام والمحكومين ، فكثيراً ما يلجأ أصحاب الأعمال والحكام إلي تقرير بعض المزايا للطبقات الكادحة بهدف تفادي الاضطرابات والثورات وتحقيق الاستقرار الاجتماعي . **ولا يجب إغفال الدور الهام** الذي تلعبه التنظيمات النقابية باعتبارها من جماعات الضغط وقوي التأثير السياسي في المجتمع ، فقد لعبت النقابات العمالية دوراً رئيسياً في تنمية نظم الأمان الاجتماعي وإدارته كما هو الحال في الدول الاشتراكية . **وخلاصة القول** أن نظم الأمان الاجتماعي تتأثر تأثراً واضحاً بالفكر والحركات السياسية وبمدي الوعي السياسي السائد في المجتمع .

إذا كانت الاعتبارات السياسية تؤثر في التشريعات الاجتماعية ، إلا أنه ينبغي عدم إغفال التأثير العكسي أي تأثير هذه التشريعات في النظام السياسي للدولة ، فهذه التشريعات بما تحققه من حد أدني للدخل لجميع السكان يعتبر من المظاهر العملية للديمقراطية ، حيث يقلل من الفوارق الطبقية من جهة ويتيح للطبقات الفقيرة المستوي اللائق الذي يضمن لها القدرة على المشاركة في مظاهر الحياة الاجتماعية والسياسية في المجتمع .

ويؤدي تطور نظم الأمان الإجتماعي إلي تقوية روح التضامن بين أفراد المجتمع ونشر الاستقرار النفسي والاجتماعي ، وكل ذلك يساعد على استقرار السلطة السياسية في البلاد .

ب . التشريعات الاجتماعية والاعتبارات الاقتصادية :

تلعب الاعتبارات الاقتصادية دوراً حاسماً في نشأة وتطور التشريعات الاجتماعية . فقد ارتبط ظهور هذه التشريعات خاصة العمالية منها بظهور

الصناعة وبالتقدم الاقتصادي في المجتمع ، فالوصول إلي مرحلة متقدمة من الرخاء يولد بالضرورة نظاماً فعالاً للأمان الاجتماعي . ولذا كان ظهور تلك النظم في البلاد المتقدمة أسبق منها في البلاد النامية .

ويلعب الهيكل الاقتصادي دوراً ليس فقط في نشأة نظم التأمين والضمان الاجتماعي بل كذلك في مستوي الخدمات التي تؤديها . فالبلاد المتقدمة تتميز بارتفاع قيمة الخدمات التي تقدمها للمنتفعين بهذه النظم وذلك بتوفير ضمان كامل للأخطار التي تهدد الفرد ، أما بالنسبة للبلاد ذات الهيكل الاقتصادي المتخلف ، فإن قلة مواردها تؤدي إلي قصور فعالية هذه النظم ومن ناحية أخرى تلعب هذه التشريعات الاجتماعية دوراً هاماً في توجيه الاقتصاد القومي، فنظم التأمين الاجتماعي تسمح بتكوين رؤوس الأموال عن طريق ما تحققه من إدخار جماعي من الممكن توجيهها نحو الاستثمار .

ج . التشريعات الاجتماعية والمعطيات الاجتماعية :

إن العوامل الاجتماعية التي تسود المجتمع ليست أقل أثراً في التشريع الاجتماعي من العوامل السياسية والاقتصادية ، ففي البلاد التي نزلت فيها المرأة إلي ميدان العمل إلي جانب الرجل ، نجد التشريع الاجتماعي يتولي تنظيم عملها بما يتفق وظروفها وطبيعتها في إطار من المساواة بينها وبين الرجل في العمل الواحد ، ويضم من القواعد ما يكفل حمايتها وأطفالها ، ويساعد علي التوفيق بين عملها خارج البيت وواجباتها في الأسرة بوصفها زوجة أو أما ، في حين لا نجد لمثل هذه القواعد أثراً في الدول التي ما زالت المرأة فيها بعيدة عن ميدان العمل .

المبحث الثالث

التشريعات الاجتماعية وأهميتها للأخصائي الاجتماعي

الخدمة الاجتماعية في مفهومها المعاصر مهنة متخصصة لها قوانينها الفنية وأساليبها العلمية ، ظهرت في المجتمعات المتطورة منذ أوائل القرن العشرين كاستجابة حتمية لحاجات إنسان هذا العصر .

والخدمـــة الاجتماعية كمهنة يعرفها " الفريد لندر **Friedlander** " بأنها نوع من الخدمات المهنية ، تعتمد على قاعدة من المعرفة العلمية ، والمهارات المختلفة في ميدان العلاقات الإنسانية ، تمارس في مؤسسات اجتماعية لمساعدة الأفراد كحالات أو كجماعات للوصول إلي مـــستوي مـــن التكيـــف والنـــضج والاعتماد على أنفسهم .

ويذهب " دونهام Dunham " إلي أنها " تلك الخدمة المهنية التي تقدم للناس بغرض مساعدتهم على تنمية قدراتهم والوصول إلي تحقيق علاقات مرضـــية ومستويات ملائمة من الحياة في إطار احتياجات وإمكانات المجتمع ، والخدمة الاجتماعية كمهنة من المهن الحديثة نوعاً ـــ ولو أن لها أصـــولها وجـــذورها الممتدة عبر التاريخ ـــ ولكنها أثبتت أهميتها وفرضت وجودها بين سائر المهن الأخرى ، ومنها تلك التي استقرت من قرون ، بل وتكاملت مع تلـــك المهـــن والتي كان منها مهنة الطب والتعليم والصحة النفسية وغيرها .

ولا شك أن القانون والتشريع هو من تلك العلوم التـــي اســـتقرت قواعـــده وأصوله منذ التاريخ القديم بل ومن قبل التاريخ الميلادي ، وهو له أيضاً ارتباط بعملية الممارسة المهنية في الخدمة الاجتماعية .

وقد يسأل سائل ما علاقة الخدمـــة الاجتماعيـــة بالقـــانون والتـــشريعات الاجتماعية ، وما أهمية التشريعات الاجتماعية للأخصائي الاجتماعي ؟

لا شك أن التشريع والقانون ما هو إلا أسلوب العمل لتنظيم علاقات الناس وسلوكهم أفراداً وجماعات في حياتهم بالمجتمع ، **والتشريعات الاجتماعيـــة** هي أدق الأساليب في تنظيم علاقات الناس وسلوكهم والتي تقتضي نوعاً من الحماية والرعاية بالنسبة لبعض الفئات من أفراد المجتمع .

والخدمة الاجتماعية كمهنة تخصصت لتيسير وتقوية العلاقات الاجتماعية الأساسية بين الأفراد والجماعات والنظم الاجتماعية ، لذلك فإن من مـــسئولية المهنة ، **العمل الاجتماعي** أيضاً الذي هو في الواقع ينبثق من وظيفة الخدمـــة الاجتماعية ومن معارفها المهنية .

وعلى ذلك فإن الأخصائيين الاجتماعيين في أي مجتمع مسئولون مسئولية أولي عن الإدراك الواعي للظروف الاجتماعية السائدة في مجتمعهم بما فيها النظم الاجتماعية واحتياجات المجتمع وموارده الواقعية ، وما ينتظر توقعه في المستقل القريب والبعدي ، وتوجيه نظر المسئولين عن المجتمع سواء الهيئات الحكومية أو الأهلية أو الشعب نفسه ليقوموا متعاونين لتلافي الصعوبات وتذليل العقبات الحادثة أو التي ينتظر حدوثها وذلك لضمان بناء المجتمع أفضل . ويتم ذلك إما بتطوير الخدمات الموجودة أو التخطيط لتنميتها أو إضافة برامج جديدة مناسبة تحقق إجابة جميع الاحتياجات ومواجهة المشكلات .

وتأسيساً على ما سبق فإن الممارس والعامل في ميدان الخدمة الاجتماعية كمهنة يمارس عمله فيها ، ومهنة يتخصص لها ، لابد أن يكون على بينة ، وعلى اتصال ، وعلي فهم وإدراك ومعرفة بالتشريعات الاجتماعية وأهميتها بالنسبة لخدمة المجتمع .

فقد يكون الأخصائي الاجتماعي الممارس لمهنة الخدمة الاجتماعية أحد الداعين لتشريع اجتماعي يجب أن يصدر لصالح فئة من فئات المجتمع التي يلزم حمايتها وإحاطتها بجانب من جوانب الحماية والرعاية القانونية والتي يصدر من أجلهم تشريع معين .

وقد يكون من الضروري أن يصدر تشريع لعلاج مشكلة من المشكلات الاجتماعية التي تؤثر في بناء المجتمع وكيانه ، ويقتضي الأمر فيها صدور تنظيم تشريعي تعالج به المشكلة وتؤدي أحكام مثل هذا التشريع في معالجة الآثار المترتبة على قيام تلك المشكلة أو الحد منها .

وقد يكون اهتمام الأخصائي الاجتماعي بحكم عمله في مجال تنمية المجتمع ــ كمنظم اجتماعي ــ وبحكم اتصاله بالجماعات المجتمعية وقياداتها الطبيعية ، قد يكون من المعاونين لهم في إجراء البحوث والدراسات التي تساعد في بيان الأهمية القصوى لصدور تشريع من التشريعات الاجتماعية التي

تتطلبها تنظيمات المجتمع وعلاقات أفراده وسلوكياتهم ، كما قد يساهم في إعداد المذكرات التوضيحية التي يلزم تقديمها للمسئولين التنفيذيين أو التشريعيين وغيرهم ، مما يساعد في توضيح وشرح أمور وبيانات وإحصاءات معينة وعرض تجارب وخبرات دول ومجتمعات أخرى في معالجة قضايا ومشكلات مماثلة قامت أمامهم ، وكيف أمكن معالجتها أو مواجهتها بالتشريع الاجتماعي المناسب ، ومثل هذه المذكرات والاتصالات والبيانات والإحصاءات التي يساعد على إجراءها أو تقديمها الأخصائي الاجتماعي قد تساعد على الشرح والتوضيح والاقتناع الذي لابد منه في تبني مشروع تشريع أو قانون والدعوة له ، والعمل على إقراره أو إصداره وفقاً للمراحل التشريعية المختلفة التي لابد وأن يمر من خلالها التشريع .

والتشريعات الاجتماعية هامة أيضاً ويهم التعرف عليها وتفهم جوانبها ومضمونها وبخاصة عندما يكون الأخصائي الاجتماعي أحد العاملين على تنفيذها ، كما يحدث في تنفيذ تشريعات الضمان والتأمينات الاجتماعية ، أو في تنفيذ تشريع العمل ، أو التشريعات المتعلقة بالأحوال الشخصية ، وتشريعات حماية الطفولة والأحداث في شتي نواحي هذه الحماية ، وتشريعات حماية النساء في شتي النواحي أيضاً ، وغير ذلك من التشريعات الاجتماعية التي تصدر ، فلابد أن يكون لدي العاملين المنفذين من الأخصائيين الاجتماعيين فهم وإدراك لمضمون هذه التشريعات والأهداف التي وضعت من أجل تحقيقها والفئات من المواطنين الذين وضعت مثل هذه التشريعات لحمايتهم ورعايتهم ، وحماية المجتمع من آثار بعض أنواع السلوك التي قد تصدر عن هؤلاء الذين وضعت التشريعات من أجلهم ـ والعمل على إدماجهم في المجتمع وتوافقهم معه .

كما أنه من الضروري أن يكون الأخصائي الاجتماعي بصفة عامة من إدراك ومعرفة بالتشريعات الاجتماعية التي لابد من وجودها بالمجتمع منظمة لعلاقات أفراده وسلوكياتهم . وذلك حتى ولو لم يكونوا من المنفذين لهذه

التشريعات في ممارساتهم في مجالات الرعاية الاجتماعية ، ولكن يكون من الضروري الاستفادة من تلك التشريعات في عمليات التدخل المهني كالتوجيه والإحالة التي يقوم بها الأخصائي الاجتماعي في خدماته التوجيهية والعلاجية للأفراد والجماعات في علاقاتهم بمجالات الخدمة الاجتماعية المختلفة .

حيث يكون من الضروري للأخصائي الاجتماعي – الممارس لطريقة خدمة الفرد – بحكم تعرفه على الموقف الإشكالي لعملائه أن يعمل على استفادة هؤلاء العملاء إذا ما انطبقت تلك التشريعات الاجتماعية على حالاتهم الفردية وتوجيههم إلي مصادر الخدمة التي تقدم هذا اللون من المعاونة والمساعدة التي يقررها التشريع الاجتماعي ، كوحدة الضمان الاجتماعي ، أو مكتب التأمينات الاجتماعية ، أو مكتب المراقبة الاجتماعية لرعاية الأحداث ؛ أو مكتب التوجيه والاستشارات الأسرية ، أو غيرها من مصادر الخدمات في المجتمع والتي تقررها التشريعات الاجتماعية حول كل حالة علي حدة .

وتأسيساً علي ما سبق يتبين لنا ما للتشريعات الاجتماعية من أهمية لا يستهان بها الأخصائي الاجتماعي سواء في عملية إعداده المهني أو في أثناء ممارساته المهنية للخدمة الاجتماعية في محيط مجالات الرعاية الاجتماعية .

الباب الرابع

التشريعات الاجتماعية في مجال رعاية الأسرة

الفصل الأول

الحماية الاجتماعية للأسرة

لا يوجد فرد أو أسرة أو مجتمع في هذه الحياة إلا وله مشاكله ولا تقاس الصحة النفسية بمدي الخلو من المشاكل ، ولكن بمدي القدرة على مجابهة المشاكل وحلها حلاً سليماً .

إن الضعف والاستسلام القدري ، أو الهروب من المشاكل لا يفيد ، وإنما محك القوة يتمثل في إرادة التغيير ، والعلاج العلمي المخطط النابع من واقعنا ، من آمالنا ، ومن إمكاناتنا ، وليس بالعلاج المرتجل أو المستورد ، قد نستطيع نظرياً أن نتصور المجتمع بلا مشاكل أسرية وغيرها ، هذا طبعاً إذا استطاع أن يتيح لكل أسرة إشباع حاجاتها من جهة ، ومن جهة أخرى إذا كانت حاجات الأسرة تتفق مع مطالب المجتمع ، إلا أن الواقع غير ذلك ففي كثير من الأحيان، وفي كل المجتمعات يصعب التوفيق بين المطلبين وتقع المشاكل الأسرية إما لضعف الأسرة عن الاحتمال أو لإسراف المجتمع في التحامل ، ومن ثم تظل المشاكل الأسرية ظاهرة اجتماعية أبدية وإن اختلفت درجات حدتها ، وعليه فلا يوجد مجتمع له مشاكل أسرية والآخر بدون مشاكل ، ولكن الاختلاف ينصب على الدرجة وليس على النوع . وسنحاول في هذا الفصل إلقاء الضوء على هذه المشكلات والأزمات التي تحل بالأسرة وما يترتب عليها من نتائج وانعكاسات سلبية على الحياة الأسرية ، مع تحديد لكيفية تصدي التشريع لمواجهتها .

المبحث الأول

في نطاق المشكلات الأسرية

تعرف المشكلة الأسرية " بأنها حالة من الاختلال الداخلي والخارجي الناجم عن وجود نقص في إشباعات الفرد أو الأسرة ككل مما يؤدي إلي أنماط سلوكية تتنافي مع الأهداف المجتمعية ولا تسايرها " .

كما تعرف بأنها " حالة أو ظرف تعاني فيها الأسرة أو أحد أفرادها من مشكلات معينة نتيجة للتفاعل بين العوامل الذاتية والبيئية الأمر الذي يؤدي إلى حدوث اضطرابات في بناء الأسرة ووظيفتها فيحول دون قيامها بواجباتها الأساسية " .

وفي ضوء ما سبق نلاحظ ما يلي :

١. أن المشكلة الأسرية قد ترتبط بأحد أفراد الأسرة أو تمتد لتشمل الأسرة ككل أو المجتمع أو هؤلاء جميعاً .
٢. أنها تحدث نتيجة التفاعل بين النواحي الذاتية والبيئية .
٣. أنها تنجم عن اضطراب يحدث في البناء أو في الوظيفة .

ونعني بالاضطراب في البناء ، أي حالة من الاهتزاز في التكوين السري مثل حالات الوفاة ـ الطلاق ـ هجر الزوج أو الزوجة ، ترك أحد الزوجين أو كلاهما منزل الزوجية لفترة طويلة دون حدوث الطلاق .

في حين يشير الاضطراب في الوظيفة ، إلي عجز الأسرة عن القيام بوظائفها ومن أمثلة ذلك : سوء التوافق الجنسي ـ عدم القدرة على الإنجاب .

٤. إن الاضطراب في البناء الوظيفي يؤدي إلي افتقاد الأسرة مقومات التكامل الأسري . هذا التكامل الذي لا يحدث إلا اعتماداً على قيام الأسرة بوظائفها الأساسية .

ومما لا شك فيه ، أن المشكلات الأسرية متعددة ومتشابكة ، **ومنها على سبيل المثال ـ ما يلي :**

١. **مشكلات زواجية :** وهي تلك المشكلات التي تقوم نتيجة لسوء تكيف الزوجين أحدهما للآخر وعدم توافقهما في الطبع والعادات وأساليب الحياة .
٢. **مشكلات أسرية :** وهي المشكلات التي تحدث بسبب خلافات حادة تقوم بين الزوجين أو أحدهما والأطفال ، أو بينها وبين أفراد أسرتهما من آباء وأمهات ، وأخوة وأخوات .
٣. **مشكلات اقتصادية :** وهي المشكلات التي تقوم بسبب خلافات تتصل بتنظيم دخل الأسرة وأوجه صرف هذا الدخل أو بسبب قلة الدخل وعدم كفايتها لمواجهة حاجيات الأسرة الضرورية .
٤. **مشكلات نفسية :** وهي تلك المشكلات الناجمة عن إصابة أحد الزوجين أو بعض الأبناء بأمراض نفسية تنغص على الأسرة حياتها وتهدد كيانها .

٥. **مشكلات خاصة بحضانة الأطفال** : وهي المشكلات التي تقوم بعد انفصال أو طلاق الزوجين بسبب من يقوم منها بحضانة الأطفال .

٦. **مشكلات خاصة بالنفقة** : وقد تقوم هذه المشكلات أثناء الحياة الزوجية أو بعد حدوث الانفصال بين الزوجين .

وهكذا – يتبين لنا أن المشكلات الأسرية متعددة ومتشابكة ، ولا ترجع إلي سبب واحد بل إلي عدة أسباب وعوامل متداخلة . **وهذه المشكلات الأسرية** يجب أن تنال عنايتنا واهتمامنا كمتخصصين في الخدمة الاجتماعية ، ويجب أن يكون هدفنا الكامن ، وراء تدخلنا المهني في محيط مواجهة هذه المشكلات ، العمل على مساعدة الأسر والأفراد على إيقاظ قواهم الكامنة وتنمية قدراتهم الشخصية ليتمكنوا من القضاء على الصعاب التي تعترض سعادتهم وليستقلوا بحل المشاكل التي تؤثر تأثيراً سيئاً على حياتهم ، هذا مع ضرورة الاهتمام بتقوية الروابط الأسرية ، وتدعيمها بشتي الوسائل . **وسنحاول في مناقشتنا التالية** إلقاء الضوء على النتائج والآثار المترتبة على هذه المشكلات الأسرية ، وكيفية تصدي التشريع لمواجهتها .

المبحث الثاني
نتائج المشكلات الأسرية (الانحلال الزواجي)

في الواقع إن بقيت المشكلات التي تعترض الأسرة دون إمكانية تجنبها أو حلها ظلت الحياة الأسرية معلقة مع التوتر العنيف بين الزوجين ، أو تنتهي الحياة الأسرية بصورة دائمة كما في حالات الطلاق .

المطلب الأول : استمرار الحياة الزوجية المضطربة (الانفصال والهجر)

لا يمكن اعتبار استمرار الحياة الزوجية في جو مشحون بالتوتر الشديد الموصول خيراً مطلقاً ، وربما كان الطلاق أمراً ضرورياً لصالح الزوجين والأولاد ، فالتصدع الأسرى يمكن أن يوجد حتى ولو لم يكن هناك انفصال فعلي بين الزوجين ، لأن الزوج غالباً ما يهرب من الواقع الاجتماعي المؤلم بتعاطي الخمر والمخدرات ، أو يندفع نحو الخيانة الزوجية ، أو يتخلي عن الالتزامات الأسرية سواء بالمشيئة أو التورط ، أو قد يلجأ إلي الطرق المألوفة للتخلص من

الشعور بالإحباط بالإقلال من التفاعل داخل الأسرة ويقضي كل وقته في الأعمال المنزلية ، أو في هوايته ، أو في عمله أو الانصراف إلي المحال العامة. كما قد يلجأ بعض الأزواج للانفصال دون طلاق ، أي أنهم يحتفظون بالصورة الكاذبة للزواج ولكنهم يعيشون حياة منفصلة . وقد تكون بعض حالات الانفصال مؤقتة ، وقد يكون البعض الآخر دائماً ، والقانون نفسه قد يعترف بهذه الحقيقة عندما يصدر الحكم ، " بالانفصال القانوني " أو التفريق الجثماني لبعض طوائف غير المسلمين . وهكذا يتفق الانفصال مع الاعتراضات الدينية التي لا تبيح الطلاق ، أو بسبب رفض أحد الزوجين وعدم موافقته على الطلاق ، وأبسط صور الانفصال والهجر تبدو عندما يترك بعض الأزواج البيت دون ترتيب موارد مالية وغيرها من المسئوليات ، ويكون الهجر عادة من جانب الزوج ، ولا يعني ذلك دائماً أنه هو الطرف الأكثر ضيقاً وأنه المظلوم دائماً ، بل يعني أنه العضو الأكثر تحركاً . وكذلك تكثر حالات الهجر بين الجماعات الدينية التي لا تبيح الطلاق ، ويعتبر الهجر مثلاً أكثر شيوعاً بين طائفة الكاثوليك منه بين طائفة البروتستنت .

وجدير بالذكر أن استمرار اضطراب الحياة الزوجية له انعكاساته السلبية ، وتأثيراته الضارة على الصحة النفسية للطفل حيث ينعدم الشعور بالأمن أو الانتماء للأسرة من جانب الأولاد ويعتصرهم صراع الولاء للأب أو الأم ، وفقد مصدر السلطة والحنان والرقابة والتثقيف والتربية فيهيمون على وجوهم في الشوارع فيصبحوا متشردين أو يخرجون عن طاعة الوالدين فيصبحوا مارقين ، أو يتعرضون للإيحاءات الضارة من البيئة الفاسدة التي تزين لهم الرذيلة فينحرفون ، وهكذا نجد أن المشكلين غالباً وراءهم آباء مشكلين .

المطلب الثاني : الطلاق

الطلاق هو الإعلان الرسمي لفشل الحياة الزوجية . ويعتبر الطلاق من المشكلات الخطيرة بالنسبة للأسرة المصرية .

وتشير الدراسات الاجتماعية إلي أن معظم حالات الطلاق قد تقع في السنوات الأربعة الأولي من الزواج . على أن الإنصاف يقضي علينا بأن نذكر أن معظم حالات الطلاق في تلك المرحلة تحدث في الأسرة التي لم تنجب أطفالاً. وقد يكون هذا هو السبب الحقيقي للطلاق . وقد يكون من العوامل التي تشجع عليه ، كما دلت هذه الدراسات على أنه كلما طالت مدة الحياة الزوجية قل عدد حالات الطلاق .

وما من شك أن الطلاق يعتبر أكبر ضربة توجه إلي النظام الأسري . وقد أجمع الباحثون على أن من أهم الأسباب التي تؤدي إلي الطلاق ما يلي :

١. عدم التوافق الجنسي بين الزوجين يؤدي إلي ازدياد درجة الخلافات ووصولها إلي نقطة يصعب معها التوفيق ، ويصبح لا مناص من حل رابطة الزواج .
٢. الحب الرومانتيكي الذي يسبق الزواج والذي يشترط الوقوع فيه عدد كبير من الشباب كشرط جوهري للزواج . ومن المعروف أن كثيراً من المحبين لا يخططون لمستقبل علاقاتهم تخطيطاً واقعياً وعندما يصطدمون بضرورات الحياة ومشقاتها يصعب عليهم التكيف ويدركون أنهم قد خططوا لمستقبلهم على أساس غير سليم .
٣. اختلاف المستوي الاقتصادي والاجتماعي والثقافي قد يكون عاملاً هاماً في المدى القصير أو الطويل في حل رابطة الزوجية لأن الأسرة وهي جماعة تقوم على التعاون المتبادل لا تستمر طويلاً في البقاء مع وجود فوارق يحسها الزوجين باستمرار .
٤. الخيانة الزوجية وانخفاض المستوي الاقتصادي والمرض والعقم والسجن وغير ذلك من الأسباب وروافد الطلاق الهامة سالفة الذكر والتي بسببها تنقلب الحياة الأسرية رأساً على عقب ، وتصبح معها الحياة الزوجية جحيماً لا يطاق ، الأمر الذي يهدد أفراد الأسرة جميعاً بأسوأ النتائج في مختلف فروع حياتهم المادية والمعنوية والخلقية .

الطلاق في الشريعة الإسلامية :

وتأسيساً على ما سبق كان لابد من إيجاد باب للخلاص من هذه الحياة التي أصبحت لا تحقق المقصود منها ، والتي لو ألزم الزوجان بالبقاء فيها على ما بينهما من بغض وكراهية ، لأصبحت رابطة الزوجية صورة من غير روح ، وقيداً من غير رحمة ، وظلاماً من غير نور ، لا تثمر ثمرتها ولا تحقق ما أريد منها ، ولا يكون بها إعفاف ولا شرف ولا تعاون ولا صيانة ، ويكون الإبقاء عليها وسد الأبواب دون التخلص منها من أعظم الظلم واشد أنواع القسوة ، بل يكون ضرباً من الخداع والغش وعاملاً من عوامل الزيغ والميل إلي المخادعات البغيضة ، ولما كان الإسلام ديناً عاماً واقعياً يعمل حساباً لكل الظروف والاحتمالات التي يتعرض لها بنو الإنسان من الأفراد والأسرات والمجتمعات حرصاً على وقاية الفرد والأسرة والمجتمع من كل ما يؤدي إلي العنت والحرج ولا ضرر فيه ولا ضرار ، لم ينظر إلي عقد الزواج مع شبه تقديسه له ورفعه من شأنه ، على أنه عقد أبدي لا يمكن فسخه ، بل شرع الطلاق نعمة يتخلص بها الزوجان المتباغضان المتنافران من قيد تلك الرابطة حتى يلتمس كلاهما من هو خير له وأحسن معاملة وأكرم عشرة من قوله تعالي : ﴿وأن يتفرقا يغن الله كلاً من سعته وكان الله واسعاً حكيماً﴾ .

حقاً إن الطلاق قد يترتب عليه بعض الأضرار التي تصيب الأسرة خصوصاً الأطفال الذين لا ذنب لهم .. إلا أن هذا لا يعد سبباً خطيراً بجانب الضرر الأكبر الذي تصاب به الأسرة والمجتمع كله إذا أبقينا على الزوجية المضطربة والحياة الشاذة التي يحياها الزوجان المتباغضان .

لذلك أثر الإسلام ارتكاب أخف الضررين وأهون الشرين ، فكان أن شرع الطلاق .

القيود التي أوردها الإسلام على الطلاق :-

إذا كان الإسلام قد أباح الطلاق عند الحاجة إلا أنه من ناحية أخرى قد نفر منه ووضع عليه من القيود ما يكفل عدم إيقاعه إلا عند تفاقم الأمر واشتداد الخلاف ، وحين لا يجدي علاج سواه .

فبالنسبة إلي تنفير الناس منه ، فقد بغض فيه وصوره في أبشع صورة وحث المسلمين على اتقائه ما استطاعوا إلي ذلك سبيلاً بقول ﷺ: " أبغض الحلال عند الله الطلاق " ، ويقول : " نزوجوا ولا تطلقوا ، فإن الطلاق يهتز له عرض الرحمن " ويصف المرأة التي تسأل زوجها الطلاق بقوله : " أيما امرأة سألت زوجها الطلاق في غير ما بأس فحرام عليها رائحة الجنة " ، وبالنسبة لما يترتب على وقوع الطلاق من المغارم الاجتماعية والمالية ، التي تقع على عاتق الزوج وحده ، أنه إذا طلق زوجته وجب عليه أن يؤدي لها مؤخر صداقها ، وتعويضاً يعادل نفقة سنتين على الأقل (*) ، كذلك يجب عليه أن ينفق عليها من مأكل وملبس ومسكن ، ما دامت في العدة ، وتكون حضانة أولادها الصغار لها، وعليه نفقة هؤلاء الأولاد وأجور حضانتهم ورضاعتهم ، ولا شك أو وضع هذه الالتزامات على عاتق الرجل من شأنها أن تحمله على ضبط نفسه وتدبر أمره قبل الإقدام على الطلاق .

ولذلك حذر الله ورسوله الزوجين من مسايرة النزعات الطارئة ، وأرشد إلي محاربتها . فأولاً ... أمر الزوج بالصبر والتحمل والإبقاء على الحياة الزوجية رغم ما يكون في زوجته من صفات يكرهها ما دامت لا تمس الشرف والدين لأن الكراهية ربما تكون ناشئة عن سبب قد يكون الزوج فيه هو المخطئ فالعواطف متقلبة متغيرة ولا يصح أن تبني عليها أمور خطيرة تتعلق بكيان الأسرة وفصم عراها . فبغيض الإنسان اليوم قد يصيح حبيبه يوماً ما ، والزوج أن كره من زوجته خلقاً فقد يكون فيها خلقاً آخر يرضيه ، وفي هذا المعني يقول الله تعالي : ﴿وعاشروهن بالمعروف فإن كرهتموهن فعسي أن تكرهوا شيئاً ويجعل الله فيه خيراً كثيراً﴾ .

وثانياً ... أرشد الزوجة إذا خافت من زوجها نشوراً وفتوراً في العلاقة الزوجية وما تقتضيه من مسكن ومودة أن تعمل على كسب قلبه بما تستطيعه من

(*) بناء على ما ذهب إليه الإمام الشافعي من أنه يجب لكل مطلقة متعة لقوله تعالي : ﴿وللمطلقات متاع بالمعروف حقاً على المتقين﴾ .

وسائل الترضية المشروعة والتي لا تمس خلقاً ولا ديناً ، وأن تتنازل في سبيل ذلك عما جرت عادة الزوجات بالتمسك به من الرغبات وأن تحسن بقدر ما تستطيع معاملتها له ، وكم من كلمة طيبة ، أو إشراقة في وجه أو ابتسامة في مقابلة أو عدول عن رغبة يكون لها الأثر الحسن في عودة النفوس إلي صفائها والقلوب إلي تلاقيها وفي هذا يقول الله تعالي : ﴿ وإن امرأة خافت من بعلها نشوزاً أو اعتراضاً فلا جناح عليهما أن يصلحا بينهما صلحاً ، والصلح خير ﴾ .

وثالثاً ... فإن الإسلام لم يقف عند هذا الحد ، بل أوجب على الزوجين إذا لم يستطيعا أن يصلحا ما بينهما بنفسيهما ، أن يعرضا أمرهما على مجلس عائلي يتألف من حكمين ، أحدهما من أهل المرأة ، والثاني من أهل الرجل ليبحثا أسباب الشقاق ويعملا على القضاء على أسبابه ، وأوجب على هذين الحكمين أن يبذلا كل ما في وسعهما بصدق وإخلاص لعودة الحياة الزوجية إلي مجراها الطبيعي ووعدهما إنجاح مِهمتهما بقوله تعالي : ﴿ وإن خفتم شقاق بينهما فابعثوا حكماً من أهله وحكماً من أهلها ، إن يريدا إصلاحاً يوفق الله بينهما ، إن الله كان عليما خبيراً ﴾ .

فإذا لم يستطيع مجلس التحكيم أن يوفق بين الزوجين ، ولم تجد الوسائل السابقة جميعاً – كان ذلك دليل على قيام حالة خطيرة تهدد استقرار الأسرة ، وعلى أن الحياة الزوجية قد فقدت أهم مقوماتها ، وحينئذ يجيز الإسلام للزوج الطلاق لمصلحة الأسرة نفسها ولتحقيق الصالح العام .

وهذا يدل على أن الطلاق في الإسلام تشريع استثنائي لا يباح إلا عند الضرورة القصوى وما مثله إلا كمثل مشرك الجراحة في يد الطبيب الجراح ، إن أحسن استخدامه آتاه بأطيب الثمرات ، وإن أساءه آتاه بأسوأ النتائج .

الطلاق في الشريعة المسيحية :

إذا كان **الطلاق** يعتبر أحد صمامات الأمن للتوترات التي تقع في الحياة الزوجية ، والحل الأكثر انتشاراً في معظم المجتمعات لإنهاء الزواج . إلا أنه أمر لا تعرفه سوي الشريعة اليهودية والشريعة الإسلامية .

أما عن الشريعة المسيحية فهي لا تقبل الطلاق ــ ولكنها تقبل الانفصال ــ فهي تقوم على مبدأ أبدية الزواج استناداً إلي قول السيد السميح : (فالذي جمعه الله لا يفرقه إنسان) .

وقد شبهت الرابطة الزوجية في الشرع المسيحي بالعلاقة بين المسيح والكنيسة ، وطالما كانت العلاقة الأخيرة مقدسة ودائمة فكذلك تكون الرابطة الزوجية .

هذا هو المبدأ في الشرائع المسيحية جميعها وقد طبق الكاثوليك هذا المبدأ تطبيقاً حرفياً دون استثناء حيث لم يبيحوا انحلال الزواج لأي سبب كان ، أما الروتستانت فيبيحونه لعلة الزنا وخروج أحد الزوجين عن الدين المسيحي فقط ، وأما ألرثوذكس فلديهم أسباب متعددة للتطليق ــ على ألا يكون ذلك بإرادة الطرفين أو أحدهما ، بل يلزم قرار من السلطة الدينية أو القضائية ــ ومن هذه الحالات والأسباب ، الزنا وسوء السلك ، العجز الجنسي والأمراض المعدية والمزمنة ، الاعتداء على الحياة والإيذاء الجسيم ، الهجر المتعمد والحكم على أحد الزوجين بعقوبة سالبة للحرية طويلة المدة .. وما إلي ذلك على نحو ما سنعرض خلال هذه الدراسة .

وجدير بالذكر أن الطلاق أحد صور الموت الذي تتعرض له العلاقة الزواجية ، وفي مثل هذه الحالة يصعب العثور على طرف برئ تماماً أو مذنب كلية يقف وراء الوصول لهذه النتيجة ويسبب هذا العنصر المدمر الكائن في الطلاق قام كثير من المحللين الاجتماعيين بالإشارة إلي أوجه التشابه بين حالة الطلاق والموت ، حيث أن الأفراد الذين يعانون منهما أو من أيهما يشتركون في المعاناة في كثير من الخبرات ، فكلهم يبدأ بأوجه تشابه معينة في موقف الحياة لكل من المطلق والمتوفي ، وهذه يمكن تلخيصها على النحو التالي :

١. توقف الإشباع الجنسي .
٢. فقدان الإحساس بالأمن والصداقة والحب .

٣. عدم وجود مثل أعلي لدور الكبير الذي كان سيمثل نموذجاً للطفل يستطيع أن يترسمه بما يكون له من آثار وانعكاسات سلبية على حياة الطفل وصحته النفسية .
٤. زيادة الأعباء الملقاة على الطرق الموجودة وبالذات بالنسبة لرعاية الأطفال.
٥. زيادة المشكلات المادية وبالذات إذا كان الزوج هو الذي رحل .
٦. إعادة توزيع المهام والمسئولية المنزلية .

وعموماً نستطيع أن نقول أن الطلاق نهاية مؤلمة للغاية ، ولكنه في الحقيقة أفضل من الحياة التعسة غير الموفقة ، وأفضل من المعيشة في جو مشكون بالخلافات والصراعات الدائمة .

المبحث الثالث
مكاتب التوجيه والاستشارات الأسرية كجهاز اجتماعي لحماية الأسرة

مما لاشك فيه ، استمرار الحياة الزوجية مع قيام حالة من التوتر العنيف بين الزوجين لا يعتبر خيراً مطلقاً سواء للزوجين أو للأبناء ، ونظراً لما للطلاق من آثار سلبية خطيرة من شأنها انهيار البناء الاجتماعي للأسرة وزوال مقومات وجودها .

لهذا يتدخل المجتمع بأجهزته وهيئاته ومؤسساته المعنية بشئون الأسرة ـ كمكاتب التوجيه والاستشارات الأسرية (*) ـ للتصدي لمثل هذه الاضطرابات والتصدعات الأسرية حفاظاً على تماسك الأسرة وحماية لها من التفكك والانهيار.

وفي الواقع أن الخدمة الاجتماعية كمهنة يمكنها أن تساهم بدور وقائي وعلاجي هام وفعال في محيط هذه المؤسسات ، حيث يقع على عاتقها عبء القيام بتنفيذ المهام والوظائف والأغراض التي تسعي مكاتب التوجيه

(*) مكتب التوجيه والاستشارات الأسرية جهاز اجتماعي تنشئة وزارة الشئون الاجتماعية ، وتعهد بإدارته إلي جمعية أو مؤسسة خاصة مشهرة طبقاً للقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ ، أو تنشئة جمعية أو مؤسسة خاصة تحت إشراف ورقابة وزارة الشئون الاجتماعية .

والاستشارات الأسرية إلي تحقيقها . وهذه الأهداف والأغراض حددتها المادة الثانية من القرار الوزاري – للشئون الاجتماعية – رقم (٤٨٣) لسنة ١٩٧٦ على النحو التالي :

١. تقصي المشكلات التي تتعرض لها الأسرة ومعرفة أسبابها والعمل على علاجها .

٢. تهيئة الجو العائلي السليم الذي يكفل للأبناء نشأة اجتماعية صالحة .

٣. توجيه الأسرة لمصادر الخدمات المختلفة في المجتمع للاستفادة منها في حل مشكلات الأسرة وتحقيق الاستقرار العائلي بها .

٤. معاونة محاكم الأحوال الشخصية في بحث أسباب المنازعات الزوجية والعائلية واقتراح الحلول الملائمة لها .

٥. القيام بالبحوث والدراسات المتعلقة بالأسرة ونشر نتائج هذه البحوث والدراسات ثم اقتراح التوصيات الكفيلة بتدعيم كيان الأسرة .

٦. نشر وتنمية الوعي الأسري بالمجتمع لتفادي المشاكل والمنازعات الزوجية قبل وقوعها مع الاسترشاد في هذا السبيل بنتائج البحوث والدراسات والاستفادة من وسائل الإعلام المختلفة في تقديم الاستشارات والتوجيه بالرأي للمقبلين على الزواج تمهيداً لتكوين الأسرة السعيدة المرابطة .

٧. رسم خطط وأساليب التعاون مع المنظمات والهيئات الأخرى التي تعمل في ميادين الخدمة الاجتماعية من أجل حماية الأسرة وعلاج مشكلاتها وصولاً لتحقيق نوع من التكامل بين الخدمات التي تؤدي للأسرة .

٨. دراسة أحدث الأساليب والوسائل التي تتبعها الدول المتقدمة في حل مشكلات الأسرة وتجربة تطبيق ما يتناسب مع الهيئة المحلية في هذه الوسائل .

الدور الوقائي والعلاجي لمكاتب التوجيه والاستشارات الأسرية :

أ . الدور الوقائي :

ويكون بالتوعية الاجتماعية والأسرية ، عن طريق الاتصال بالأخصائيين الاجتماعيين في مواقع العمل وكذا التنظيمات المختلفة ، وعقد الندوات والمؤتمرات ، وإلقاء المحاضرات واستخدام مختلف وسائل الإعلام بهدف زيادة الوعي بحقائق الحياة الأسرية السليمة وأساليب التنشئة السوية والعمل على تجنب حدوث المشكلات الزوجية والأسرية وأسس اختيار شريك المستقبل .

ب . الدور العلاجي :

ويتجه نحو العمل مع الأسر التي تواجه بالفعل بعض المشكلات والتي يعوزها التكيف السليم نتيجة سوء الاختيار ، أو عدم صلاحية أحد الزوجين أو إصابة الأسرة بالكوارث والنكبات ، أو انحراف بعض الأفراد في الأسرة ، أو غير ذلك من الأسباب التي تجابه الأسرة (م٢).

وتقوم الأخصائية الاجتماعية بالتدخل المهني بدراسة هذه الحالات والمواقف الإشكالية ، وبحث أسبابها وتشخيصها تشخيصاً دقيقاً والعمل على علاجها واتخاذ الحلول اللازمة لتقديم الخدمات المناسبة التي تساعد على زوال أسبابها .

الجهاز الوظيفي واختصاصاته :

تنص المادة (٨) من القرار الوزاري – سالف – على أن : " يزاول العمل بمكاتب التوجيه والاستشارات الأسرية جهاز فني وجهاز إداري " :

الجهاز الفني :

يقوم بالعمل في الجهاز الفني مدير ومجموعة من الأخصائيات والأخصائيين الاجتماعيين يعاونهم أخصائي نفسي . كما يستعين المكتب بأحد رجال القانون ممن يمارسون مهنة المحاماة ورجل دين (من أعضاء هيئة الإشراف على المكتب أو من خارجها) (م٩) .

أ . مدير المكتب :

يجب أن تتوفر فيه خصائص معينة من ناحية المؤهل والخبرة والمران ويشترط في مدير المكتب أن يكون حاصلاً على مؤهل عال في العلوم الاجتماعية (ليسانس آداب قسم اجتماع ، أو بكالوريوس خدمة اجتماعية) أو في العلوم القانونية – مع خبرة ومران في مجال رعاية الأسرة لأي منهما لا تقل عن عشر سنوات . **بالإضافة إلي القدرة على القيام بالعمل القيادي ويباشر الاختصاصات التالية :**

١. يعتبر المسئول عن أعمال المكتب ، فعليه الإشراف على أعمال المكتب وتنفيذ السياسة الخاصة التي تقرها لجنة المكتب وتنفيذ قراراتها .
٢. الإشراف على تنفيذ البرامج المتعلقة بالمكتب .
٣. توزيع العمل وتوجيه العاملين بالمكتب ومراقبة أعمالهم والإشراف الفني والإداري عليهم وتتبع أعمالهم وتقييمها مع مراعاة معدل الأداء دائماً .
٤. القيام بدراسة بعض الحالات بصفة دورية وتكون بمثابة نماذج يحتذ بها في باقي الأخصائيين .
٥. عقد اجتماعات دورية للعاملين بالمكتب ، ومناقشة الأخصائيين في الحالات.
٦. اعتماد الصرف المالي من السلفة المستديمة التي يقررها مجلس إدارة الجمعية .
٧. اعتماد أذونات الصرف والإضافة بدفاتر المخزن والتفتيش عليه وجرده مع المختصين .
٨. الاتصال بالمحاكم والهيئات الاجتماعية من وقت لآخر لتوثيق الصلة بينها وبين المكتب .
٩. النظر في الشكاوي والمخالفات وإبداء الرأي فيها وعرضها على لجنة المكتب .
١٠. مراجعة التقارير الشهرية وكذا الأخصائيات .

ب . الأخصائي الاجتماعي :

يشترط في الأخصائي الاجتماعي :

١. الحصول على مؤهل عال في العلوم الاجتماعية (بكالوريوس خدمة اجتماعية أو ليسانس آداب قسم اجتماع) .

٢. أن يكون له خبرة سابقة في حدود خمس سنوات في مجال العمل الاجتماعي.

٣. بالإضافة إلي أن يوضع في الاعتبار استعداده الشخصي في مجال خدمة الفرد بما يسند إليه من أعمال على الوجه الآتي :

أ . بحث الحالات المحولة إليه من مدير المكتب بما يقتضيه الإطلاع على ملف الحالة ، وزيادة الأسرة أو مقابلة الأخصائي النفسي أو المستشار القانوني حسب ما تتطلبه ظروف الحالة نفسها ـــ وإعداد تقرير شامل عن كل حالة متضمناً العلاج الذي يقترحه وعرضه على مدير المكتب.

ب . تنفيذ خطة العلاج بما يقتضيه ذلك من تتبع الحالة في البيئة الطبيعية ومعاونتها على حل مشكلاتها بجميع الوسائل الممكنة .

ج . القيام بالاتصالات الخارجية مع الأجهزة التي تتعاون في علاج الحالة .

د . الاشتراك في الاجتماعات الدورية التي يدعو المكتب لها .

ه . إعداد تقرير شهري عن أعماله يقدم إلي مدير المكتب .

و . الاشتراك في دراسة البيئة والأبحاث الاجتماعية التي تجري بمنطقة اختصاص المكتب .

ج . الأخصائي النفسي أو الطبيب النفسي :

يفضل أن يكون من الحاصلين على درجة الدكتوراه أو الماجستير في علم النفس أو التوجيه والإرشاد النفسي وأن يكون عمله لبعض الوقت ويجوز أن تحال إليه الحالات التي تحتاج إلي خبراته وفقاً لاتفاق بينه وبين مدير المكتب ويباشر الاختصاصات التالية :

١. بحث الحالات المحولة من مدير المكتب بما يتضمنه ذلك من تطبيق الاختبارات النفسية لتحيد المستويات المختلفة وخصائص الشخصية وتسجيل النتائج .
٢. ملاحظة الحالات وما يصدر عنها من تصرفات في مواقف اجتماعية متعددة وتسجيل نتيجة الملاحظة .
٣. معاونة العملاء في التغلب على متاعبهم النفسية .
٤. الاشتراك في الاجتماعات الدورية التي يدعو المكتب إليها .
٥. إعداد تقرير شهري عن أعماله يقدم إلي مدير المكتب .

د . **المستشار القانوني :**

يجوز أن يكون من بين العاملين بالمكتب أحد الحاصلين على الليسانس في القوانين ويباشر **الاختصاصات التالية :**

١. بحث الحالات المحالة إليه من الناحية القانونية .
٢. الاشتراك في الاجتماعات الدورية التي يدعو المكتب إليها .
٣. إعداد التقرير الشهري عن أعماله يقدم إلي مدير المكتب .

لا يجوز أن يستعين المكتب بأحد رجال القانون من المقيدين بجدول نقابة المحامين يتولي إعداد محاضر الصلح للحالات ، أو مباشرة القضايا للدفاع عنها في حالة تعنت أحد أطراف النزاع .

الجهاز الإداري للمكتب :

تنص المادة (١٠) على أن يقوم بالعمل في الجهاز الإداري للمكتب عاملون بالسكرتارية التي تضم الحسابات والمخازن والمحفوظات ويتولي مدير المكتب توزيع العمل بينهم وفقاً لتخصصاتهم وخبراتهم .

لجنة الإشراف على المكتب :

يشرف على أعمال المكتب لجنة مشكلة من :

١. رئيس الجمعية أو السكرتير العام (رئيساً) .
٢. أمين صندوق الجمعية .
٣. ممثل لمديرية الشئون الاجتماعية (إدارة الأسرة) .

٤. مدير المكتب (مقرراً) .
٥. العناصر والأشخاص الذين يرتبط عملهم أو تخصصهم بمجال نشاط المكتب ويجب على الأقل أن تضم العنصر الاجتماعي والقانوني والنفسي والديني .
٦. من تري اللجنة الاستعانة بهم في تأدية أعمالها دون أن يكون لهؤلاء صوت عند إصدار القرارات وتجتمع هذه اللجنة بصفة دورية شهرياً مرة كل شهر علي الأقل وتكون اجتماعات هذه اللجنة صحيحة بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها الذين لهم حق التصويت .

وتصدر قراراتها بأغلبية أصوات الأعضاء الذين لهم حق التصويت وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس (م٦) .

هنا وتجتمع هذه اللجنة مرة كل شهر ، وتتناول في اجتماعاتها الاختصاصات الآتية :

أ . وضع السياسة العامة التي يسير عليها المكتب وتحديد البرامج .
ب . المساهمة في الاتصال بالجهات والهيئات المختلفة التي تعمل في نفس مجال عمل المكتب للتنسيق والتعاون معها في تحقيق أغراضه .
ج . دراسة مشروع ميزانية المكتب وإبداء الرأي فيها .
د . مناقشة الجانب الفني في التقارير والنشرات والإحصاءات المختلفة واعتمادها .
ه . دراسة خطط التوعية الأسرية وتحديد البرامج والإشراف على تنفيذها .
و . الموافقة على التصريح للغير بالإطلاع على بعض البيانات عند الضرورة ومتى اقتضي صالح العملاء ذلك خاصة وأن جميع الأعمال سرية .
ز . استعراض الحالات التي ينتهي العمل بها من هيئة المكتب ولا يجوز أن ينتهي العمل في الحالة إلا إذا قررت اللجنة ذلك سواء في حالات الاستجابة الكلية أو الجزئية أو عدم استجابة العميل .

وتكون لها الحق في إبداء الرأي في النواحي الإدارية التي تتطلب الرأي الفني ، ويصدر بتشكيل اللجنة المذكورة على النحو السالف الذكر وتنظم العمل الذي تسير عليه مقتضاه قرار من رئيس مجلس إدارة الجمعية (م٧) .

التدخل المهني للخدمة الاجتماعية في محيط مكاتب التوجيه والاستشارات الأسرية:

تقوم الخدمة الاجتماعية في محيط مكاتب التوجيه والاستشارات الأسرية بدور وقائي وعلاجي هام لمواجهة التصدعات والاضطرابات الأسرية .

ويتلخص هذا الجانب الوقائي من هذه الاضطرابات الأسرية في قيامها بالتوعية الاجتماعية عن الحياة الأسرية وتقديم الاستشارات الزواجية للمقدمين على الزواج ، كما سبق أن أوضحنا .

أما عن الدور العلاجي الذي تقوم به الخدمة الاجتماعية عند وقوع اضطرابات وتصدعات أسرية كما في حالات الانفصال أو الطلاق ، **فيمكننا تحديده بإيجاز فيما يلي :**

١. تتصل الأخصائية الاجتماعية بكل من أسرة الزوج وأسرة الزوجة على انفراد ، عن طريق المقابلة بالمؤسسة التي تؤكد الأخصائية فيها أهمية العمل سوياً على التخفيف من حدة التوتر الأسري مع الإلمام بوجهة نظر الأسرتين في الخلافات القائمة مع تذليل الصعوبات وأزمة عدم الثقة بين الزوجين .

٢. ويلي ذلك دعوة الزوج علي انفراد للوقوف على رأيه الشخصي في المشكلة، وكذلك الزوجة ، وقد تتكرر هذه المقابلات قبل أن تتم المقابلة المشتركة بينهما ، وتحاول الأخصائية أن تكون موصلة جيدة للمعلومات بين الطرفين حتي يتاح لكل منهما الوقوف على حقيقة إخلاص الطرف الآخر له ، ومشاعر كل فرد للآخر ، وتساعد مدة الفراق مع المساعدة في تقابل وجهات النظر بواسطة الأخصائية الاجتماعية إلي ظهور النزوع الكامن وميل كل طرف للآخر خصوصاً بعد تهدئة ثورات الغضب وأعمال التفكير المنطقي في أسباب الخلافات ..

٣. تدعو الأخصائية الزوجين في لقاء ثلاثي بمكتبها في جو هادي بعيد عن الجدل وإبراز العيوب ، وتستخدم الأخصائية قصارى جهدها في التوجيه النفسي والتبصير النفسي أو التعديل البيئي على حسب طبيعة المشكلة .

٤. إذا تم الاتفاق بين الزوجين ، ترفع الأخصائية تقريراً بذلك للمحكمة التي تقضي بتهنئة الزوجين والأخصائية بهذا الوفاق وتحفظ الحالة .

٥. إذا استمر الخلاف بين الزوجين وتمسك كل طرف بوجهة نظره تظل الأخصائية معلقة الحالة لقدرة أخرى لكسب الوقت وعدم إقفال باب المناقشة، وتحاول الاستعانة في هذه المدة بالأخصائيين بالتحليل النفسي ، فغالباً ما تكون المشكلات التي من هذا النوع عميقة الجذور تتصل بصراعات نفسية طفيلية منسبة ، ويقتضي الأمر علاج نفسي لبعض الوقت.

وقد تستعين الأخصائية بوسائل الإقناع والتأثير السمعية والبصرية مثل بعض الأفلام التي تدور حول خلافات مشابهة بين الزوجين وأمكن للأخصائيين أو أهل الزوجين المساعدة في حلها ، وقد تستعين الأخصائية بالأصدقاء والصديقات المخلصات المقربين مع لجة التوفيق المشكلة من المحكمة .

٦. وأخيراً إذا أن باءت هذه الجهود بالفشل تقدم الأخصائية تقريراً بذلك للمحكمة للتصرف القانوني في إنهاء الحياة الزوجية ، وفي هذه الحالة تساعد الأخصائية الأسرة المنفصلة في طريقة رعاية الأبناء بطريقة سليمة إن وجدوا .

الفصل الثاني
في ضمانات الحماية الاجتماعية للمرأة وتشغيل النساء

المرأة نصف المجتمع هذه الحقيقة ، وهناك حقيقة أخرى هي أنها تقوم بدور هام في الإنتاج وعملية التنمية ، بالإضافة إلي دورها في المنزل ورعاية الأسرة وتربية النشأة والاهتمام بالطفولة والقيام بدور الأمومة .

هذا ولقد كان اهتمام المرأة في الشرق العربي منذ القدم موجها وملحوظاً في القيام بشئونها المنزلية ورعاية أطفالها ، إلي جانب المساهمة مع زوجها في بعض أوجه نشاطه الخارجي ، وخاصة في الريف والمهن الخاصة وأعمال البيع والشراء ، ولقد تغيرت الظروف وشقت المرأة طريقها تدريجياً إلي ميادين الأعمال الخارجية وأخذت مكانتها إلي جانب الرجل ، وقاسمته في كثير من الأعمال ، كما تفوقت عليه في بعضها ، وللمرأة دوافع كثيرة في الإقدام على العمل منها ، الفقر وفقد العائل ، أو عدم الزواج واضطرارها لإعالة نفسها أو للتعاون مع الأسرة لرفع المستوي الاقتصادي ، أو تلبية لميولها الشخصية ، وإثباتاً لذاتها ، أو نتيجة لطول وقت الفراغ أو للمشكلات العائلية والتفكك الأسري الذي قد تعاني منه ... الخ .

وليس في تشريعنا ما يحرم على النساء العمل . وقد بدأ المشرع بتنظيم تشغيل النساء منذ سنة ١٩٣٣ نظراً لما تبين من أن ضعف النساء عن المجاهرة بالشكوى تدفع أصحاب الأعمال إلي تشغيلهن في أعمال لا تتفق وقوتهن البدنية أو ظروفهن الاجتماعية إهاقهن لساعات طويلة نظير أجور تافهة .

وسنتناول فيما يلي دراسة الأحكام الخاصة بتشغيل النساء مبينين نطاق تطبيق هذه الأحكام ، وقواعد تشغيل النساء . ونشير في النهاية إلي الجزاء المقرر عن مخالفة هذه الأحكام .

نطاق تطبيق الأحكام الخاصة بتشغيل النساء :

تسري الأحكام الخاصة بتشغيل النساء الواردة بقانون العمل الموحد الجديد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ على جميع الإناث سواء كان متزوجات ، أو غير

متزوجات ، أحداثاً أم غير أحداث على أن يستثني من تطبيق هذه الأحكام العاملات في الزراعة البحتة (م ٩٧) .

نظام تشغيل النساء :

يتناول تنظيم تشغيل النساء في قانون العمل وكذلك قانون الطفل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦ القواعد الآتية :

١. حظر تشغيل النساء في بعض الأعمال :

اتخاذ إجراءات السلامة والوقاية الصحية واجب بالنسبة للعمال جميعاً . سواء أكانوا ذكوراً أم إناثاً . ولكن هناك من الأسباب ما يقتضي تحريم تشغيل النساء في بعض الأعمال التي يجوز أن يقوم بها الرجال .

ويجب ألا يفسر ذلك بأنه محاباة للنساء أو استهانة بشأن الرجال . وإنما ترجع هذه التفرقة إلي أن قوة النساء العضلية أقل من قوة الرجال . لذا فإن الأعمال الثقيلة التي تتطلب مجهوداً عضلياً كبيراً تضر بصحة النساء دون الرجال . كما أن الأبحاث الطبية أثبتت أن بعض أعضاء المرأة تتأثر من السموم الصناعية المر الذي يستوجب إبعادها عن الاشتغال في الأعمال التي تستخدم هذه السموم الضارة بها . هذا إلي أن حماية الأمومة ورعاية الطفولة يقتضيان عناية خاصة بصحة المرأة .

بقرار من وزير الدولة للقوي العاملة (م ٩٠) وقد صدر تنفيذاً لهذه المادة القرار الوزاري رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٣ بتحديد الأعمال المحظور تشغيل النساء بها وعددها ٣٠ مهنة وهي صناعة الكحول والبوظة وكافة المشروبات الروحية ـ العمل في المناجم والمحاجر العمل في دبغ الجلود ـ صناعة الأسفلت ـ والمفرقعات وأفران صهر الزجاج والمعدن ، وجميع أعمال اللحام والأعمدة والمبيدات الحشرية والتعرض للمواد المشعة وطلاء المعادن والعمل في البارات ونوادي القمار والشقق المفروشة والبنسيونات التي لا تخضع لإشراف وزارة السياحة .

٢. تحريم تشغيل النساء ليلاً :

يعتبر العمل ليلاً أشد تعباً وأكثر إجهاداً من العمل نهاراً . فضلاً عما في الأعتياد على قضاء الليل خارج المنازل من الأضرار الاجتماعية ولا شك أن هذه المطالب تعتبر أعظم خطورة بالنسبة للنساء .

وقد ثبت من التحقيقات الرسمية التي أجريت في كثير من الدول الصناعية الكبرى في نهاية القرن التاسع عشر ، أن للعمل الليلي أضر بصحة نساء إذ تعود المرأة إلي دارها في الوقت الذي يستيقظ فيه بقية أفراد الأسرة من نومهم فتضطر إلي الاستمرار في العمل قياماً بواجباتها المنزلية ، مما ينقص من ساعات نومها ويزيدها إرهاقاً . وقد تبين أن إرهاق النساء في وأخلاقهن، وحدد الليل بأنه الفترة الواقعة ما بين الساعة السابعة مساء والسابعة صباحاً — أي الفترة ما بين غروب الشمس وشروقها — وذلك فيما عدا الأحوال والأعمال والمناسبات التي يصدر بتحديدها قرار من وزير القوي العاملة (م ٨٩) .

وتنفيذاً لذلك صدر القرار الوزاري بتحديد الأحوال والأعمال والمناسبات التي يجوز فيها تشغيل النساء ليلاً وهي :

١. العمل في الفنادق والمطاعم والبنسيونات والمقاهي والبوفيهات والمسارح ودور السينما وصالات الموسيقي والغناء وكافة المحلات المماثلة لها .
٢. العمل في نقل الأشخاص والبضائع بالطرق المائية الداخلية أو بالطرق الجوية ويدخل في ذلك العمل في مكاتب السياحة والطيران وفي المطارات .
٣. في الأعياد والمواسم والمناسبات الأخرى والأعمال الموسمية السابق الإشارة إليها بمناسبة تحديد ساعات العمل .
٤. العاملات في المجال التجارية بمدينتي بورسعيد والسويس التي تفتح ليلاً بمناسبة وصول البواخر أو بمناسبة موسم الحج في مدينة السويس .
٥. النساء اللواتي يشغلن وظائف رئيسية أو وظائف تتطلب الثقة .
٦. المستشفيات والمصحات ودور العلاج الأخرى .

٣. حماية الأمومة :

نصت المادة العاشرة من الدستور على أن تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة. ولهذا اعتني قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ وقانون الطفل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦ بتقرير كثير من المزايا للمرأة العاملة كي تتمكن من أداء دورها الأساسي في المجتمع وهو رعاية النشئ ، فليس أقدر من الأم على العناية بطفلها ، ونذكر فيما يلي أهم تلك الحقوق والمزايا :

أ . حق الأم في أجازة الوضع :

أعطي قانون العمل للعاملة التي أمضت عشرة أشهر في خدمة صاحب العمل أو أكثر الحق في أجازة وضع مدتها تسعون يوماً بتعويض مساو للأجر الشامل تشمل المدة التي تسبق الوضع والتي تليه ، بشرط أن تقدم شهادة طبية مبيناً بها التاريخ الذي يرجح حصول الوضع فيه .

ولا يجوز تشغيل العاملة خلال الخمسة وأربعين يوماً التالية للوضع ، ولا تستحق أجازة الوضع لأكثر من مرتين طوال مدة خدمة العاملة (م ٩١) ، وكذلك يحظر على صاحب العمل فصل العاملة أو إنهاء خدمتها أثناء أجازة الوضع ، ولصاحب العمل حرمانها من التعويض عن أجرها عن مدة الأجازة أو استرداد ما تم أداؤه إليها منه إذا ثبت اشتغالها خلال الأجازة لدي صاحب عمل آخر (م ٩٢) .

ب . حق الأم المرضع في راحة إضافية :

قضت المادة ٧١ من قانون الطفل ، والمادة ٩٣ من قانون العمل بأن يكون للعاملة التي ترضع طفلها خلال السنتين التاليتين لتاريخ الوضع – فضلاً عن مدة الراحة المقررة – الحق في فترتين آخريين لهذا الغرض لا تقل كل منهما عن نصف ساعة ، وللعاملة الحق في ضم هاتين الفترتين ، وتحسب هاتان الفترتان من ساعات العمل ، ولا يترتب على ذلك أي تخفيض في الأجر .

ج . حق الأم في أجازة لرعاية الطفل :

قضت المادة (٩٤) من قانون العمل ، مع مراعاة حكم الفقرة الثانية من المادة (٧٢) من قانون الطفل بأن يكون للعاملة في المنشأة التي تستخدم خمسين

عاملاً فأكثر الحق في الحصول على أجازة بدون أجر لمدة لا تتجاوز سنتين ، وذلك لرعاية طفلها ، ولا تستحق هذه الأجازة لأكثر من مرتين طوال مدة خدمتها .

د . **الالتزام بتوفير دار للحضانة :**

فرضت المادة (٩٦) من قانون العمل وكذلك المادة (٧٢) من قانون الطفل على صاحب العمل الذي يستخدم مائة عاملة فأكثر في مكان واحد أن ينشئ دار للحضانة أو يعهد إلي دار للحضانة برعاية أطفال العاملات بالشروط والأوضاع التي تحددها اللائحة التنفيذية .

وتلتزم المنشآت التي تقع في منطقة واحدة وتستخدم كل منها أقل من مائة عاملة أن تشترك في تنفيذ الالتزام المنصوص عليه في الفقرة السابقة بالشروط والأوضاع التي تحددها اللائحة التنفيذية ، **وتنص اللائحة التنفيذية رقم ٣٤٥٢ لسنة ١٩٩٧ لقانون الطفل في هذا الشأن على ما يلي :**

١. يجب على صاحب العمل الذي يستخدم مائة عاملة فأكثر في مكان واحد أن ينشئ دار للحضانة أو يعهد إلي دار الحضانة برعاية أطفال العاملات الذين لم يبلغوا سن السادسة من عمرهم على نفقته .
٢. يجب أن تكون دار الحضانة التي ينشئها صاحب العمل مستوفية لكافة المواصفات والإشتراطات المقررة لدور الحضانة وفقاً لأحكام القانون وهذه اللائحة .
٣. تلتزم المنشآت التي تعمل بها أقل من مائة عاملة في منطقة واحدة لا يزيد نصف قطرها على ٥٠ متراً ، بأن تشترك في إنشاء دار للحضانة لرعاية أطفال العاملات بهذه المنشآت أو أن تعهد بذلك إلي دار للحضانة وذلك للشروط والأوضاع المقررة في هذه اللائحة .
٤. تخضع دور الحضانة المنشأة بمعرفة أرباب العمل لما تخضع له دور الحضانة العامة من إشراف وتقويم وفقاً لأحكام القانون وهذه اللائحة .

٥. تؤدي كل عاملة ترغب في الانتفاع بخدمات الدار اشتراكاً شهرياً عن كل طفل لها وذلك وفقاً لما يحدده قرار وزير القوي العاملة في هذا الشأن. (م١٥٢ ـ ١٥٦).

وقد حددت المادة الخامسة من قرار وزير القوي العاملة رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٢ قيمة الاشتراك الشهري في دار الحضانة بواقع ٥% من ألجر عن الطفل الأول بحد أدني جنيهين ، ٤% عن الطفل الثاني إن وجد في نفس الوقت مع الطفل الأول بحد أدني ثلاث جنيهات ونصف شهرياً للطفلين ، ٣% عن الثالث إذا وجد في نفس الوقت مع أخويه بحد أدني خمس جنيهات للثلاثة ، ويتحمل صاحب العمل باقي النفقات ، وإذا زاد عدد الأولاد عن ثلاثة تتحمل العاملة تكاليف الإيواء الفعلية عن العدد الزائد .

الجزاء المقرر عند مخالفة أحكام تشغيل النساء :

تحتم المادة (٩٥) من قانون العمل على أنه يجب على صاحب العمل في حالة تشغيله خمس عاملات أو أكثر أن يعلق في أمكنه العمل أو تجمع العمال نسخة من نظام تشغيل النساء وذلك حتى تكون كل عاملة على بينة من القواعد التي أعدها المشرع لحماية المرأة العاملة .

وتنص المادة (٢٤٨) من قانون العمل على أن يعاقب كل من يخالف أحكام المادة (٨٩) والمادة (٩٠) من هذا القانون بغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تزيد على ألف جنيه . وتتعدد الغرامة بتعدد العاملات ، وفي حالة العود تضاعف العقوبة . كما يعاقب العامل الذي يخالف أيا من أحكام المواد (٩١ ـ ٩٦) من هذا القانون بغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تجاوز مائتي جنيه ، وتتعدد الغرامة بتعدد العاملات ، وتضاعف في حالة العودة (م ٢٤٩) .

الباب الخامس

التشريعات الاجتماعية في مجال الضمان الاجتماعي

(الحماية الضمانية للأسرة)

الحماية الضمانية للأسرة
في ظل أحكام قانون الضمان الاجتماعي رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٧
والمعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٠

يقوم نظام الضمان الاجتماعي في أساسه على مبدأ العدل الاجتماعي وتقرير مسئولية المجتمع عن كل فرد من أفراده وتوفير شروط الحياة الأساسية له . فالأشخاص الذين بلغوا سن الشيخوخة والأشخاص الذين عجزوا عن العمل عجزاً كلياً ، والأرامل ، والمطلقات ، والأيتام ، وأسر المسجونين يمثلون فئة تشترك في العجز عن التكسب ويحتاجون إلي رعاية المجتمع .

وتمشياً مع الاتجاهات العالمية في الدول الحديثة وضرورة رعايتها لأشد الفئات احتياجاً في المجتمع ، رأت الدولة إصدار قانون يكفل الرعاية الاجتماعية لهذه الفئات .

فكان أن صدر قانون الضمان الاجتماعي رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٠ ، وقد رتب هذا القانون صرف نوعين من الإعانات من معاشات ومساعدات لهذه الفئات وأسرهم ، ثم صدر القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٦٤ مشتملاً على بعض التعديلات على هذا القانون ، ثم ألغي بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٧ وأخيراً ، صدر القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٠ بتعديل بعض أحكام هذا القانون . ولم يقف قانون الضمان الاجتماعي عند حد المساعدات المسكنة أو العلاجية ، بل أكد الناحية الوقائية البنائية التي تتجه نحو استثمار طاقات الفرد وإمكاناته حتى يستطيع الاعتماد على نفسه وتحسين حالته الاقتصادية والاجتماعية على نحو ما سنري خلال معالجتنا لهذا الباب .

الفصل الأول
الإطار العام لنظام الضمان الاجتماعي
(تاريخه وفلسفته وأهدافه)

المبحث الأول
نظام الضمان الاجتماعي (تاريخه وفلسفته)

يقوم الضمان الاجتماعي أساساً على مبدأ من مبادئ المجتمعات الاشتراكية، فكما تعمل هذه المجتمعات جاهدة على توفير فرص العمل لكل شخص قادر عليه ورفع مستوي المعيشة بين المواطنين ، فإنها كذلك لا تدخر وسعاً في توفير الحياة الكريمة للأفراد الذين أعجزتهم ظروف الحياة عن الكسب أو تركهم ذورهم دون عائل ، وكذلك الأشخاص الذين بلغوا سن الشيخوخة أو الذين عجزوا عن العمل عجزاً كلياً ولم تتح لهم الظروف الانتفاع بنظم التأمينات الاجتماعية لأن من حقهم على المجتمع أن يوفر لهم أسباب الحياة الكريمة خلال الفترة الباقية من حياتهم .

والأطفال الأيتام الذين فقدوا عائلهم من حقهم ــ وهم دعامة الجيل الجديد ــ أن تتاح لهم الفرص لينشأوا نشأة صالحة تساعد على خلق مجتمع قوي سليم .

وفكرة الضمان الاجتماعي التي يفخر قادة الخدمة الاجتماعية في الغرب بأنهم مبتكروها ليست غريبة عن مصر ، ولا دخيلة عليها ، فإن مصر عرفت الضمان الاجتماعي روحاً وتطبيقاً في كل دور من أدوار تاريخها القديم أو الحديث ، فقد سجلت نقوش قدماء المصريين منذ ٢٢٨٠ ق . م . أنهم كانوا يستعملون المعابد مراكز لتوزيع المال والمحاصيل على الفقراء والمحتاجين بجانب ما يقام بها من طقوس دينية .

وحينما دخلت المسيحية مصر على يد الرومان وشيدت بها الكنائس والمعابد والأديرة كانت هذه المعابد تستخدم كذلك كمراكز لتوزيع الإعانات والمساعدات وعلاج المرضي وتقديم الغذاء لغير القادرين بجانب ما يقام بها من طقوس دينية وعبادات .

ودخل الإسلام مصر والزكاة ركن من أركانه التي بني عليها ومن أهـداف الإسلام أن يقارب بين الطوائف وأن يحقق في المجتمع التكافل الاجتماعي .

والزكاة في نظر الإسلام ليست منحه يمتن بها الغني على الفقير ، بل علي العكس من ذلك ، نظر الإسلام إلي الزكاة على أنها منة يمتن بها على الأغنيـاء ويتفضل بها على الموسرين والقرآن الكريم يقول : ﴿خذ من أمـوالهم صـدقة تطهرهم وتزكيهم بها﴾.

وإذا كانت فلسفة الرعاية الاجتماعية الحديثة تنكر الإحسان من الغني إلي الفقير مباشرة لما في ذلك من غضاضة على الفقير ومن زيادة لكبرياء الغنـي ، فإن الإسلام تنبه إلي هذا منذ أربعة عشر قرناً ، فجعل الزكاة تجبي إلـي بيـت المال ثم تنفقها الدولة على من هم في حاجة إلي المساعدة والرعايـة . وحـدد الإسلام أوجه الصرف لما يجبي من أموال الزكاة تحديداً يحقق الغاية من جميعها ودخول بين المتكاسلين وبين الانتفاع بها ، وهذه الأوجه تستغرق جميع الفئـات التي يشملها نظام الضمان الاجتماعي .

ولم يكن البر في الدعوة المحمدية خاصاً بأهل الجنس أو الدين ، وإنما كان عاماً لكل محتاج ومسكين فهولا يقر التفرقة العنصرية والناس في نظره سواسية كأسنان المشط .

وهكذا كما أسلفنا كان الضمان الاجتماعي يطبق في مصر فكرة وروحاً قبل أن يكون نظاماً اجتماعياً يصدر به قانون من قوانين الدولة .

ويعد انضمام مصر إلي هيئة الأمم المتحدة وموافقتها على وثيقـة حقـوق الإنسان التي أقرتها الجمعية العمومية في ديسمبر ١٩٤٨ ، والتي تنص على أن لكل فرد الحق في أن يعيش في مستوي معيشة يوفر له صحة جيدة ودخلاً مناسباً لنفسه ولأسرته ، ويضمن له الغذاء الصالح والكساء الواقي والمسكن الـصحي والرعاية الطبية والخدمات الاجتماعية ، وله الحق أيضاً في أن ينعم بالـضمان الاجتماعي في حالات العجز والمرض والشيخوخة والترمل واليتم والبطالـة أو عند نقص أية وسيلة من وسائل المعيشة الضرورية بسبب ظروف خارجة عـن إرادته ، بعد موافقة مصر على هذه الوثيقة أصبحت ملتزمة أدبياً بتقديم الضمان الاجتماعي ــ كنظام ــ لمن هم في حاجة إليه .

وفي يناير ١٩٥٠ تقدمت وزارة الشئون الاجتماعية بمشروع الضمان الاجتماعي واستعانت في إعداده بالأخصائيين في النواحي الاجتماعية والاقتصادية والإحصائية واسترشدت بأحكام الشريعة الإسلامية وتجارب هيئة الأمم المتحدة في هذا الميدان مع مراعاة ما يتفق مع ظروف مصر المحلية وتقاليدها العربية .

وتم إعداد المشروع في يونيه ١٩٥٠ وصدر بذلك أول قانون للضمان الاجتماعي رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٠ . لينظم هذا العمل ويقرر نوعين من الإعانات : المعاشات وتصرف في حالات العجز الكلي ، والشيخوخة ، واليتم ، والترمل . والمساعدات الاجتماعية وتصرف في حالة المطلقة ذات الأولاد والأرملة التي يقل سنها عن ٦٥ سنة وليس لها ولد ، ومرض رب الأسرة أو أحد أفرادها ، والأسرة التي تعطل عائلها ، ومصاريف الجنازة أو نفقات الوضع، وخول القانون لوزير الشئون الاجتماعية من إضافة فئات أخرى .

ثم صدر القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٦٤ مشتملاً على بعض التعديلات على قانون الضمان الاجتماعي السابق .

ولعل أهم هذه التعديلات إضافة فئة المطلقات ذوات الأولاد المتوفى مطلقها إلي فئات المعاشات .

وقد ألغي هذا القانون بصدور القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الضمان الاجتماعي الذي يهدف إلي ضمان الرعاية الاجتماعية في صورها المختلفة لكل مواطن لا يفيد من أي نظام للتأمينات الاجتماعية .

وبمعني آخر فإن هذا القانون يعتبر مكملاً لنظام التأمينات الاجتماعية فلا ينطبق نظام الضمان حيث يسري نظام التأمينات . ولعل أهم ما استحدثه هذا القانون :

أ . أضاف إلي فئات المعاشات السابقة الفئات الآتية :

١. أولاد المطلقة إذا توفيت أو تزوجت أو سجنت .
٢. البنت التي بلغت سن الخمسين ولم يسبق لها الزواج .
٣. أسرة المسجون لمدة لا تقل عن عشر سنوات .

ب . تستحق الأرملة أو المطلقة معاشاً شهرياً سواء كانت تعول أولاداً أو لا تعول .

ثم صدر أخيراً **القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٠** بتعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٧ وقد أضاف هذا القانون الجديد زيادات جديدة في قيمة المعاشات والمساعدات الاجتماعية ـ على نحو ما سنري فيما بعد ـ تهدف كلها لصالح المواطنين وتوسع دائرة الانتفاع بالضمان الاجتماعي .

كما صدرت قرارات وزارية متعددة تهدف كلها إلي خدمة المنتفعين من تبسيط إجراءات ، إلي إضافة ميزات ، إلي كثير من الإعفاءات .

وبهذا أصبح الضمان الاجتماعي من معاشات ومساعدات يغطي كل الفئات المحتاجة .

المبحث الثاني
الأهداف التي توخاها نظام الضمان الاجتماعي

يسعي نظام الضمان الاجتماعي إلي تحقيق ثمة أهداف وقائية وعلاجية وأخرى إنشائية **نعرضها على النحو التالي** :

(١) **ضمان حد أدني من الدخل** لأشد طبقات المجتمع فقراً أو حاجة إلي المعونة:

تعتبر مسألة ضمان الدخل من أهم أهداف قوانين الضمان الاجتماعي .

ومن الملاحظ أن مسألة ضمان الدخل للأفراد وفقاً لقانون الضمان **الاجتماعي رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٧ والمعدل بالقانون ٨٧ لسنة ٢٠٠٠** تبدو واضحة من نصوص هذا القانون ، ومن بينها **نص المادة** (٨) الذي يقرر لطالب المعاش معاشاً كاملاً إذا لم يكن له أو لأسرته دخل . وكذلك نصوص المواد التي تحدد الأشخاص المستحقين لمعاشات بسبب العجز عن الكسب والفقر الشديد والمستحقين لمساعدات اجتماعية بسبب الفقر وعدم القدرة على مواجهة النفقات الإستثنائية الناتجة عن مخاطر طارئة . ومن الجدير بالذكر ، أن مقدار الدخل الذي يضمه هذا القانون وأهميته يرجعان مبدئياً إلي الوسيلة التي اختارها المشرع لتحقيق هذا الهدف هي ـ في الواقع ـ وسيلة قاصرة

على كفالة الحد الأدنى للمعيشة بالرغم من تقرير زيادتها أخيراً بالقانون ٨٧ لسنة ٢٠٠٠ فهي ما زالت مقدرة على أقل مستوى يمكن أن يعيش فيه آدمي .

ومعنى ما تقدم أن القانون قد جعل الفقر – أو الفقر الشديد – شرطاً لاستحقاق مساعداته الاجتماعية ومعاشاته التي تكفل أدنى مستوى للدخل بقصد التغلب على الفقر الأولي الذي ينجم عن عدم كفاية الدخل لإشباع الحاجات الضرورية للمحافظة على الصحة ، والذي لا يد لصاحبه فيه .

وإذا كان القانون لا يضمن الحد الأدنى من الدخل إلا لمن يعجز عن تدبيره لنفسه ، فإنه لا يقرر من المعاش أو المساعدة إلا بقدر ما يكفي لتوفير ذلك الحد الأدنى كما يظهر مما يلي :

أ . قضت المادة الثامنة من القانون بعدم استحقاق طالب المعاش معاشاً إذا كان له أو لأسرته دخل سنوي يبلغ مجموعة بعد حذف الجزء المعفي منه مقدار المعاش الكامل ؛

أما إذا كان مجموع دخله السنوي يقل عن مقدار المعاش الكامل فإنه يستحق معاشاً جزئياً بقدر الفرق بين الاثنين ، وإذا لم يكن له أو لأسرته دخل على الإطلاق فإنه يستحق معاشاً كاملاً .

ب . أوجب القانون على جميع الجهات الحكومية وغير الحكومية إبلاغ السجل العام لتبادل المعلومات والسجل الإقليمي شهرياً (*) بما صرفته للأفراد أو الأسر نقداً أو عيناً على سبيل المعاش أو المساعدة أو الإغاثة ، لقيده في هذه السجلات حتى يمكن الرجوع إليها قبل البت في طلب المعاش أو المساعدة وبعد تقريرها ، وذلك منعاً لتكرار الإعانة ولعدم تجاوزها للحد الأدنى للدخل الذي يضمنه القانون . (م ٢٨)

(*) ينشأ بوزارة الشئون الاجتماعية سجل عام لتبادل المعلومات تقيد فيه البيانات الخاصة بالمعاشات والمساعدات والإغاثات التي يحصل عليها الأفراد أو الأسر .

- ينشأ بكل مديرية شئون اجتماعية سجل لتبادل المعلومات تقيد فيه البيانات الخاصة بالمعاشات والمساعدات والإغاثات التي يحصل عليها الأفراد والأسر المقيدون دائرة اختصاصها (م ٢٦ ، ٢٧) .

يتضح مما تقدم أن قانون الضمان الاجتماعي لا يكفل سوي حد أدني من الدخل ، لمن لا يتيسر له ذلك . كما يتضح أن هذا القانون يطبق قاعدة تحوي الدخل ، ولكنه يخرج بالدخل عن معناه العادي باعتباره إيراداً دورياً من مصدر ثابت فيجعله شاملاً لجميع الإيرادات المستمرة والمتقطعة والعرضية بغض النظر عن مصدرها كإيراد المباني والأراضي والأرباح التجارية والصناعية وكسب العمل والهبات والمكافآت والمنح وما إليها . وبهذا يكون القانون قد نزل من ناحية بمستوي الدخل الذي يكفله ، كما توسع من الناحية الأخرى في معني الدخل الذي يتحرى عنه لدي الطالب أو المستحق توطئه لتقرير معاش كامل ، أو جزئي له أو عدم تقرير معاش على الإطلاق في حالة ما إذا كان دخله بمعناه العام يصل إلي الحد الأدنى الذي يكفله القانون . ولكن القانون أراد أن يخفف من هذا التشدد الذي انتهجه فأعفي بعض أنواع الدخل ، إما إعفاء كلياً أو جزئياً فلا تقتطع من المعاش كلها أو بعضها . وقد استهدف المشرع من وراء ذلك الإعفاء ما يأتي :

١. تشجيع المستحقين على العمل وتنمية مواردهم لإعالة أنفسهم بأنفسهم ولتفادي تواكل المستحقين وتكاسلهم اعتماداً على ما يصرف إليهم من معاشات أو مساعدات .
٢. الإبقاء على الصلات والمسئوليات العائلية باستمرار مساعدة القادرين لأقاربهم المحتاجين ، وكذلك تشجيع أهل الخير والإحسان على مداومة مد الفقراء والمحتاجين بالمساعدات التي كان يحتمل أن يمنعوها عنهم لو كانت تستقطع من المعاش .

(٢) خلق روح المبادأة والاعتماد على النفس لدي أصحاب المساعدات :

استهدف المشرع معاونة أصحاب المعاشات والمساعدات على التغلب على مشكلة الفقر ، وكسب دخل ثابت لهم ولأسرهم بعملهم الشخصي بمعاشات الدولة ومساعداتها النقدية .

ولذا قضت المادة الرابعة من القرار الوزاري - الصادر من وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية - رقم ١٢٥ لسنة ٢٠٠٠ بشأن نظام المعاشات بأنه على مديريات الشئون الاجتماعية المختصة بحث حالات الأسر المستحقة بالمعاش خلال ثلاثة أشهر على الأكثر من تاريخ ربطه وذلك لتحديد القادر من هذه الأسر على الإنتاج على النحو التالي :

١. يتم البحث على نموذج بحث اجتماعي مهني صناعي تقوم به الوحدة الاجتماعية وبعرض على لجنة الضمان الاجتماعي بالوحدة ثم الإدارة الاجتماعية .

٢. تشكل بكل إدارة اجتماعية لجنة لدراسة مشروعات الأسر المنتجة الضمانية على الوجه التالي :

- مدير الإدارة الاجتماعية	رئيساً
- رئيس قسم الضمان الاجتماعي بالإدارة	مقرراً
- أخصائي أسر المنتجة	عضواً
- أخصائي التكوين المهني	عضواً
- أخصائي التأهيل الاجتماعي	عضواً

٣. يكون لمستحق معاش الضمان الاجتماعي الأولوية في التدريب بأحد المراكز الآتية :

أ . مراكز إعداد الأسر المنتجة .

ب . مراكز التكوين المهني .

ج . مراكز التأهيل الاجتماعي .

د . مراكز التدريب التابعة للمؤسسات والجمعيات الأهلية .

ه . كافة مراكز التدريب الخاضعة للإشراف الحكومي أو لإشراف هيئات الإدارة المحلية والهيئات العامة أو وحدات القطاع العام .

٤. في حالة ثبوت صلاحية أحد أفراد الأسرة للقيام بتنفيذ مشروع إنتاجي أو خدمي يجوز للمديرية المختصة تقديم دفعة واحدة من كامل قيمة المعاش

المستحق للأسرة أو جزء من هذه القيمة بما لا يتجاوز استحقاق قيمة معاش اثنا عشر شهراً .

٥. في حالة ثبوت نجاح المشروع يمكن تدعيمه بتقديم دفعة أخري مماثلة خلال العام الثاني من بداية تنفيذ المشروع بناءاً على رغبة المستحق .

٦. تقوم الوحدة الاجتماعية المختصة بمتابعة هذه المشروعات بصفة دورية على الوجه التالي :

أ . متابعة ربع سنوية خلال العامين الأول والثاني من بداية تنفيذ المشروع.

ب . متابعة نصف سنوية خلال العام الثالث .

٧. مع عدم الإخلال بالفقرة (ج) من المادة (٤١) من هذا القرار إذا ثبت من البحث الاجتماعي أن هذا المشروع أصبح يدر دخلاً على الأسرة يزيد على ضعف قيمة المعاش الشهري المستحق لها يراعي تطبيق أحكام المادة (٨) من القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٧٧ .

٨. إذا فشل المشروع لأسباب خارجة عن إرادة الأسرة الضمانية مثل حالات الكوارث والنكبات يجوز إعادة صرف المعاش للأسرة بناء على حالتها الجديدة .

أما إذا فشل المشروع لأسباب أخرى فيطبق على الأسرة العقوبات (*) الواردة بالباب السادس من القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٧ .

(٣)تجنيد إمكانات المجتمع لمساعدة الفقراء والمحتاجين :

استهدف المشرع الاستعانة بالجهات الحكومية وبالهيئات والمؤسسات الخيرية التي كانت تقوم برعاية الفقراء والمحتاجين ومساعداتهم قبل تطبيق القانون ، ولم يشأ أن يضع حداً لنشاطها وينفرد بالعمل في هذا الميدان وذلك حرصاً على استيفاء التجربة والخبرة والدراية التي اكتسبتها هذه الجهات

(*) تتضمن هذه العقوبات الحبس لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر وبغرامة لا تجاوز عشرين جنيهاً ، أو بإحدى هاتين العقوبتين . (م ٣١)

والهيئات ، ورغبة في استكمال ما يحققه قانون الضمان من فائدة محددة بسبب تحديد طوائف المعاشات والمساعدات وانخفاض فئاتها . **ولـــذا نـــصت المـــادة (٣٤) من هذا القانون على أنه :**

" يجوز الاستعانة بالهيئات المعترف بها قانوناً والمعنية بـــشئون الرعايـــة الاجتماعية في تنفيذ أحكام هذا القانون وذلك بالشروط والأوضاع التي يحددها وزير الشئون الاجتماعية " .

(٤)علاج المشاكل الاجتماعية والوقاية منها :

استهدف المشرع المصري بعض المشاكل الاجتماعية الهامة كما يظهر من تقريره معاشات للأرامل والأيتام وتقريـــره مـــساعدات اجتماعيـــة للمطلقـــات والخارجين من السجون والإصلاحيات ومن في حكمهم .

الفصل الثاني

في نطاق تطبيق قانون الضمان الاجتماعي

(سريان القانون)

تعتبر مصر أول دولة عربية بدأت أول نظام شامل للضمان الاجتماعي فيها بهدف تأمين جميع المواطنين ضد كل أخطار الحياة دون أن مطالبتهم بأعباء خاصة مقابل ذلك ، بل يعتبر هذا الضمان واجباً من واجبات الدولة نحو المواطنين .

وقد جاء في المادة الأولي من قانون الضمان الاجتماعي **٣٠ لسنة ١٩٧٧** ما نصه " يسري هذا القانون على المتمتعين بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية بشرط المعاملة بالمثل كما يسري على الفلسطينيين ويسري على الجانب فيما يتعلق بالمعاشات إذا كانوا قد أقاموا في جمهورية مصر العربية إقامة مستمرة لا تقل عن عشر سنوات سابقة مباشرة على تقديم طلب المعاش. وكان قانون الدولة التي ينتمي إليها الأجنبي يجيز المعاملة بالمثل وفيما يتعلق بالمساعدات الاجتماعية والإعانات دون التقيد بمدة الإقامة .

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية الاستثناء من شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لرعايا الدول الصديقة للاعتبارات التي تقدرها الدولة .

كما قضت المادة الثانية بأن يسري هذا القانون فيما يتعلق بالإعانات على العاملين السابقين بالحكومة والقطاع العام وأسرهم الذين قضوا بالخدمة مدة لا تقل عن ثلاث سنوات متتالية ويعاملون بعد انتهاء خدمتهم بأحد قوانين التأمينات أو قوانين المعاشات الأخرى ويتجاوز عن شرط المدة إذا كان انتهاء الخدمة بسبب الوفاة أو عدم اللياقة الصحية .

وهكذا ، تعتبر مصر من أولي البلاد التي تتجه هذا الاتجاه الكريم ، والتي تضرب مثلاً في التسامح في تشريعاتها الاجتماعية وتنزع في سبيل الخير نزعة إنسانية لا تتقيد بجنسية أو دين .

ولو رجعنا إلي ما قضت به المادة الأولي سالفة الذكر لوجدنا أنها قد نصت على سريان القانون على المصريين والفلسطينيين نصاً عاماً غير مقيد أو مشروط كما جاء في نصها بالنسبة إلي الأجانب والمنتمين إلي إحدى الدول العربية . **ولكن هل معني هذا أن القانون أوجب المساواة المطلقة ، وهل تحققت هذه المساواة في التطبيق ؟**

الحقيقة أن نص القانون قد جاء مطلقاً وعاماً بالنسبة إلي المصريين والفلسطينيين مما استوجب المساواة بينهم ذكوراً وإناثاً شيبة وشبناً ساكني حضر أو ريف أو صحراء ، مقيمين في مصر أو في الخارج . ولكن هذه المساواة ليست كاملة لأمرين **نجملهما فيما يلي :**

١. أن القانون لم يقرر الضمان والحماية لجميع المحتاجين من المصريين ، وإنما اختار أشد طوائف المجتمع بؤساً وحاجة ـ كما سنري فيما بعد ـ ولعل هذا مرجعه ضعف الإمكانيات المالية وقلة ما اعتمد لتنفيذ القانون .
٢. أن القانون فرق بين بعض الطوائف حيث لا يوجد مبرر قوي للتفرقة . فهو مثلاً يقرر معاشاً للعجز الكلي ويحرم منه أصحاب العجز الجزئي مع أهمية هذا الأخير وخطورته خاصة إذا كان دائماً .

وأما فيما يتعلق بسريان قانون الضمان الاجتماعي على الأجانب . فقد قيدت المادة الأولي من القانون **استفادة الأجانب منه بقيدين :**

القيد الأول : أن يكون الأجنبي قد أقام في الأراضي المصرية إقامة مستمرة لا تقل عن عشرة سنوات سابقة مباشرة على تقديم الطلب المعاش .

فطبقاً لهذا القيد ، لكي يستفيد الأجنبي من قانون الضمان المصري يجب أولاً أن يكون قد أقام في الأراضي المصرية لمدة عشر سنوات . وهذه هي نفس المدة التي يشترطها القانون الخاص بالجنسية المصرية لإمكان اكتساب الأجانب للجنسية المصرية . ويجب ثانياً أن تكون الإقامة مستمرة خلال العشر سنوات .

ويري البعض أن تمضية الأجنبي لفترة أو أكثر في الخارج لا يقطع شرط الاستمرار بل العبرة بأسباب الإقامة في الخارج ، فمثلاً تعتبر الإقامة مستمرة إذا

أمضي الأجنبي أجازة الصيف في بلده وكذلك إذا تردد بين مصر والخارج لإنجاز أعماله . ولكن يقطع مدة الإقامة في مصر سفر الأجنبي إلي بلد أجنبية بنية الإقامة بها .

ونحن وإنا كنا نري أن النية هي التي يجب أن يعول عليها في هذه الحالة إلا أننا لا نؤيد التوسع في استنباطها وتفسيرها لأنه من الصعب الوقوف على نية الأجنبي وعلى ما يزاوله من أعمال في الخارج . ولأن هذا التوسع قد يؤدي في كثير من الحالات إلي إهدار الحكمة من القيد الذي أورده المشرع ، ولأن كثيراً من التشريعات المقارنة تتشدد في مثل هذا الشرط ولا تتوسع في تفسيره .

ويجب ثالثاً أن تكون الإقامة المستمرة لمدة عشر سنوات سابقة مباشرة على تقديم الطلب .

ويلاحظ أن شرط الإقامة مقصور على استفادة الأجانب من المعاشات دون المساعدات الاجتماعية .

القيد الثاني : أن يكون قانون الدولة المنتمي إليها الأجنبي يجيز المعاملة بالمثل .

ويقضي هذا القيد بأن تكون استفادة المصري من المساعدات الاجتماعية في بلد الأجنبي طالب المعاش بموجب نص قانوني يوجب على الدولة تقديمها لا بمطلق تقدير ولختيار الجهة الحكومية المختصة ، ولا بواسطة الجمعيات والهيئات الخيرية التي تقدم المساعدات والإعانات للمواطنين والأجانب .

ولكن ليس معني المعاملة بالمثل تماثله قانون المساعدات الأجنبي للقانون المصري مماثلة تامة أو مساواة مقدار المعاش (أو المساعدة) الذي يقرره القانون الأجنبي للمصري هناك بمقدار المعاش (أو المساعدة) الذي يكفله قانون الضمان الاجتماعي المصري ، بل يكفي مجرد النص في قانون دولة الأجنبي على استفادة الأجانب من المساعدات الاجتماعية طبقاً للشروط التي يقررها وفي حدود مقدار المعاش (أو المساعدة) الذي يراه مناسباً .

وإذا كان الشرط الأول الخاص بالإقامة قاصراً على المعاشات دون المساعدات الاجتماعية التي يقررها وفي حدود المعاش (أو المساعدة) الذي يراه مناسباً .

وإذا كان الشرط الأول الخاص بالإقامة قاصراً على المعاشات دون المساعدات الاجتماعية فإن شرط المعاملة بالمثل واجب التطبيق عليهما .

وإن كان يجوز – وفقاً للفقرة الأخيرة من هذه المادة – بقرار من رئيس الجمهورية الاستثناء من شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لرعايا الدول الصديقة للاعتبارات التي تقررها الدولة .

وأخيراً ، ووفقاً لما نصت عليه المادة الثالثة ، **يقصد في تطبيق أحكام هذا القانون :**

١. بكلمة أسرة :

كل مجموعة مكونة من زوج وزوجة وأولاد أو بعض أفراد هذه المجموعة إذا كانوا في معيشة واحدة ولو اختلفت محال الإقامة .

٢. بكلمة أولاد :

الأبناء المعالون والبنات المعالات :

أ . الذكور الذين لا تزيد سنهم على ١٥ سنة ، والبنات حتى يتزوجن أو يلتحقن بعمل .

ب . الذين لا تجاوز سنهم ٢١ سنة وملتحقون بمراكز التدريب الخاضعة للإشراف الحكومي أو لإشراف هيئات الإدارة المحلية أو الهيئات العامة أو وحدات القطاع العام ولم يزوجوا أو يلتحقوا بعمل .

ج . الذين لا تجاوز سنهم ٢٦ سنة وملتحقون بمدارس أو معاهد أو جامعات ولم يتزوجوا أو يلتحقوا بعمل .

٣. بكلمة الأيتام :

الأولاد الذين توفي والدهم أو الذين توفي آباؤهم وتزوجت أمهاتهم أو مجهولين الأب أو الأبوين .

٤. **بكلمة الأرملة :**

كل امرأة تقل سنها عن ٦٥ سنة توفي زوجها وترك لها أولاداً أو لم يترك ولم تتزوج بعد وفاته .

٥. **بكلمة المطلقة :**

كل امرأة تقل سنها عن ٦٥ سنة طلقها زوجها ولها أولاد أو ليس لها أولاد ولم تتزوج بعد طلاقها .

٦. **بكلمة العاجز :**

كل شخص رجلاً أو امرأة لا زوج لها ويكون غير قادر على القيام بعمل لإعاقة أو مرض مزمن ولا تنطبق عليه أحكام البند (٢) من هذه المادة ويقل سنة عن ٦٥ سنة .

ويثبت العجز من الفحص الطبي . ويجوز الاستغناء عن الفحص بتقرير من رئيس الوحدة الاجتماعية التي يقيم الطالب في دائرتها ، وذلك بالنسبة إلي أنواع العجز الظاهر التي يصدر بتحديدها قرار من وزير الشئون الاجتماعية .

٧. **بكلمة الشيخ :**

كل رحل أو امرأة لا زوج لها بلغت سنة أو سنها ٦٥ سنة ويثبت السن بوثيقة رسمية أو بالفحص الطبي .

٨. **بكلمة " أسرة المسجون " :**

الأسرة التي يكون عائلها صدر ضده حكم نهائي مقيد للحرية .

٩. **بعبارة " الدخل " :**

المتوسط الشهري لمجموع ما تحصل عليه الأسرة نقداً خلال العام السابق على الباحث .

١٠. **بعبارة الجهة الإدارية :**

مديريات الشئون الاجتماعية أو مراقباتها أو إداراتها .

الفصل الثالث
المنافع الضمانية للأسرة في ظل أحكام
قانون الضمان الاجتماعي

المنافع الضمانية للأسرة هي ما يقدمه نظام الضمان الاجتماعي للأسرة من معاشات ومساعدات اجتماعية مالية وهي ما يسمي بالمنافع النقدية . وما يقدمه أيضاً من خدمات رعاية اجتماعية وصحية وتأهيلية وغيرها وهي ما يسمي بالمنافع العينية .

ونوضح فيما يلي بإيجاز أنواع هذه المنافع في ضوء أحكام قانون الضمان الاجتماعي المصري .

المبحث الأول
المنافع النقدية للأسرة

يرتب قانون الضمان الاجتماعي المصري رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٧ **والمعدل بالقانون** ٨٧ لسنة ٢٠٠٠ نوعين من الإعانات المالية للأسرة من معاشات ومساعدات اجتماعية . وقبل التوسع في الحديث عن هذه الإعانات أو المنافع النقدية للأسرة **تجدر الإشارة إلي :**

أ . أن الهدف من هذه المنافع رغم اختلافها واحد ، ينحصر في تقديم التعويض النقدي المناسب للأسرة التي فقدت الدخل أو نقص دخلها أو معدومة الدخل لتوفير حاجاتها الضرورية التي تكفل لها الحياة الكريمة حتى وإن كانت بحد أدني .

ب . أن هناك فروقاً بين المعاشات والمساعدات الاجتماعية في قانون الضمان الاجتماعي المصري. ونري قبل تناولهما بالمعالجة التفصيلية أن تعرض لأهم الفروق بينهما حتى تتضح طبيعتها ومداها وبالتالي طبيعة قانون الضمان الاجتماعي سالف الذكر. حيث يتضح من أحكام هذا القانون **وجود ثمة فروق بين المعاشات والمساعدات الاجتماعية نحصرها فيما يلي :**

١. أن المعاشات حق بينما **المساعدات منحة** : وقد خلع المشرع وصف الحق صراحة على المعاش في المادة السادسة من القانون حيث قضت بأن يكون

للأشخاص والأسر الآتي بيانها الحق في الحصول على معاش شهري وفقاً لأحكام هذا القانون .

ثم عاد فأكد هذا الوصف مراراً باستعماله لفظ " **يستحق** " قبل كلمة " معاش" وذلك في المادة ٧ ، ٨ ، وبهذا يعتبر المعاش التزاماً على عاتق الدولة قبل مستحقيه .

وهذه هي الفلسفة الجديدة في الرعاية الاجتماعية التي قررها المشرع مسايراً بهذه الأفكار التقدمية في حقل الضمان الاجتماعي ومستمسكاً بالأصول الإسلامية التي فرضت في أموال الأغنياء حقاً معلوماً للسائل والمحروم متقدمة بذلك على أقدم النظم الأوربية .

وغني عن البيان أن هذا الحق ـ كأي حق ـ ليس مطلقاً بل مقيد من ناحيتين " الناحية الأولي تنحصر في الشروط التي اشترطها المشرع في صاحب الحق على نحو ما سنري فيما بعد .

والناحية الثانية تظهر في جعل هذا الحق موقوتاً ببقاء سببه القانوني الذي أهل صاحبه له بحيث يزول هذا السبب . وهذا ليس بدءاً من جانب المشرع بل مجاراة لقوانين الضمان الاجتماعي في العالم .

أما المساعدات الاجتماعية فقد عبر عنها المشرع بأسلوب مختلف عن أوصاف التفضل والجواز والمنح الملازمة لها . **فالمادة (١٨) مثلاً** تنص على أن " تصرف مساعدات نقدية أو عينية دفعة واحدة من صناديق المساعدات إلي الأفراد والأسر المحتاجة " .

كما جاء في المادة (٢٩) " يجوز لوزير الشئون الاجتماعية صرف مساعدات" وفي الواقع أن نفي صفة الحق عن المساعدات الاجتماعي ، ينفي بالتالي إلزام الدولة بتقديمها للمحتاج حتى ولو توفرت فيه شروطها .

٢. **أن المعاشات** نص عليها القانون وحددها على سبيل الحصر ، وقصرت على ثمان فئات من الأشخاص والأسر ـ على نحو ما سنري فيما بعد ـ

أما **المساعدات الاجتماعية** فقد ترك القانون أمر تحديد حالاتها بمعرفة وزير الشئون الاجتماعية وبقرار منه يحدد فئاتها وشروط مساعدتها .

٣. **تتميز المعاشات** بأنها مستمرة ودورية ، وذلك لأنها تستمر ما بقيت الأسباب التي تقررت من أجلها .

أما **المساعدات الاجتماعية** فمؤقتة وغير دورية وتقرر لمدة معينة قد تجدد أو لا تجدد دون التفات إلي سبب تقريرها ابتداء . وقد تصرف هذه المساعدة دفعة واحدة أو على دفعات شهرية . **وقد جاء في المادة الثانية من القرار الوزاري رقم ١٥٥ لسنة ١٩٩٢** ما نصه " فيما عدا حالتي الحمل والرضاعة تصرف المساعدات نقداً على دفعات شهرية لمدة لا تجاوز أثني عشر شهراً على أن تجدد وتصرف في حالة استمرار توافر شروط وقواعد منح المساعدة لمدة تصل إلي ست سنوات متصلة للفئة الواحدة " .

٤. **يعتبر المشرع المعاشات** مرفقاً عاماً تموله الدولة من الخزانة العامة مباشرة، وله الأسبقية على الإيرادات العامة ، بينما تعتبر المساعدات مرفقاً مختلطاً تقوم به الدولة إلي جانب الهيئات الخاصة ، وتخضع المساعدات لإيرادات الدولة فتزداد أو يقل رصيدها بحسب مقدار هذه الإيرادات .

وهكذا نلاحظ أن المعاشات والمساعدات هما أسمين لموضوع واحد هو الضمان الاجتماعي ، الذي يعتبر بالإضافة غلي التامين الاجتماعي عوامل الأمن الاجتماعي في المجتمع .

المبحث الثاني
المنافع العينية للأسرة

في الواقع أن الضمان الاجتماعي الحقيقي هو ما قام على أساس خطة اقتصادية سليمة تستهدف استئصال أو علاج العلل الاقتصادية والاجتماعية المسببة للفقر والحاجة ــ هو ما يعبر عنه بالجانب الوقائي ــ ولا تقف عند مجرد علاج آثار هذه العلل المتمثلة في انعدام الدخل أو قلته وانقطاعه وذلك عن طريق صرف إعانات نقدية دائمة أو مؤقتة .

وإذا كان قانون الضمان الاجتماعي قد جاء معنياً بمشكلة الفقر . **فما هو العمل الإيجابي الذي رسمه هذا القانون محو مواجهة هذه المشكلة وكيف تمثل الجانب الوقائي في هذا القانون ؟**

وإجابة على هذا السؤال نقول أن الجانب الوقائي في القانون المشار إليه يتمثل فيما يقدمه هذا القانون من منافع عينية للمنتفعين به ولعل هذا يبدو واضحاً صريحاً **في عدة نواح نستعرضها فيما يلي :**

أ . **تنص المادة (٣٤)** من ذلك القانون على أنه " يجوز الاستعانة بالهيئات المعترف بها قانوناً والمعنية بشئون الرعاية الاجتماعية في تنفيذ أحكام هذا القانون " .

وهذه المادة تحدد واجباً إيجابياً هاماً من واجبات الوحدات الضمانية يتمثل في العمل بالتعاون مع هيئات الرعاية الاجتماعية الأخرى على تيسير الخدمات الاجتماعية للمنتفعين بقانون الضمان الاجتماعي ، وتوجيههم إلي الإفادة من الخدمات القائمة لمساعداتهم في تنمية مواردهم وتحسين أحوالهم المادية والاجتماعية والصحية للتحرر من العوز .

ب . **تنص المادة (١٢)** على أنه " يجوز لوزير الشئون الاجتماعية بالاتفاق مع الوزير المختص أن يمنح أصحاب المعاشات الحق في الحصول على الخدمات من مؤسسات الرعاية الصحية أو التعليمية أو في وسائل النقل والمواصلات وغيرها بالمجان " .

ويهمنا أن **نوضح هنا** أن هذا النص يعمل على الاستفادة من المعني العام للضمان الاجتماعي وهو يتضمن الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الدولة للفقراء والمحتاجين مجاناً أو يرسم صوري . سواء كانت خدمات صحية أو تعليمية وما إلي ذلك من خدمات اجتماعي أخرى .

ج . وحرصاً من المشرع لمعاونة الأفراد على التغلب على الفقر والعجز وكسب دخلهم بعملهم وجهدهم ، واستفادتهم من الخدمات الاجتماعية التأهيلية ...

فأجاز في المادة (٣٣) " لمديرية الشئون الاجتماعية المختصة تكليف أصحاب المعاشات والمساعدات وأفراد أسرهم الالتحاق بأحد المعاهد أو المؤسسات المعنية بالتأهيل الاجتماعي أو القيام بعمل ترى أنه يناسب حالتهم فإن رفض أحدهم بغير عذر مقبول سقط حقه في المعاش أو المساعدة أو نصيبه في أي منهما حسب الأحوال وكل شخص سقط حقه في المعاش أو المساعدة لا يجوز أن يحل غير منه في الاستحقاق " .

وإذا كان المشرع قد رتب على رفض هذا التكليف بغير عذر مقبول سقوط الحق في المعاش أو المرتب فذلك حتى يكون في هذا التهديد بهذه العقوبة إكراه أدبي للمعوق على قبول التدريب أو العمل ، ولكن يكون إنزال هذه العقوبة جزاء وفاقاً لمن يتقاعسون عن العمل الكاسب مستمر بين العيش من مساعدات الدولة .

وهكذا ، **فقانون الضمان الاجتماعي** لا يكتفي بصرف معاشات ومساعدات اجتماعية ، بل يخطو خطوة إيجابية وقائية نحو هدف أبعد وأهم ألا وهو مساعدة المنتفعين منه على التحرر من العوز والتغلب على مشكلة الفقر بفضل ما يسديه إليهم الأخصائيون الاجتماعيون من خدمات اجتماعية ونصائح وتوجيهات لتحسين أحوالهم المادية والصحية والاجتماعية **وقد نهج هذا القانون بذلك منهاج أرقى قوانين الضمان لأنه يستثمر الخدمة الاجتماعية ويستخدم الأخصائيين الاجتماعيين** لمعاونة أصحاب المعاشات والمساعدات الاجتماعية على الإفادة من معاشاتهم ومساعدتهم النقدية أفضل إفادة وإنفاقها فيما يعود عليهم بأكبر نفع ومحاولة استثمار جانب منها لزيادة دخلهم ، ومزاولة بعض الصناعات المنزلية ، والسعي لإيجاد عمل مناسب لأولادهم الذين اجتازوا مرحلة التعليم الإلزامي ومساعدة المرضي على الحصول على العلاج المناسب لكي يستعيدوا صحتهم ويستأنفوا نشاطهم الكاسب .

المبحث الثالث
المعاشات والمساعدات الاجتماعية

المطلب الأول : في المعاشات

تناولنا في المبحث السابق أهم الفروق بين نوعي الإعانات التي يرتبها قانون الضمان الاجتماعي رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٧ والمعدل بالقانون ٨٧ لسنة ٢٠٠٠ ولما كانت المعاشات تحتل المكان الأول من هذا القانون وتشمل أهم أحكامه ، لذلك نبدأ فيما يلي بشرحها وبيان حالاتها وأحكامها .

ذوي الحق في المعاش :

أ . قصر المشرع الحق في المعاشات على ثمان فئات . **حيث جاء في المادة السادسة من هذا القانون** المذكور ما نصه " يكون للأشخاص والأسر الآتي بيانها الحق في الحصول على معاش شهري **وفقاً لأحكام هذا القانون** " :

١. اليتيم .
٢. الأرملة .
٣. المطلقة .
٤. أولاد المطلقة إذا توفيت أو تزوجت أو سجنت .
٥. العاجز .
٦. الشيخ .
٧. البنت التي بلغت سن ٥٠ ولم يسبق لها الزواج .
٨. أسرة المسجون لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات .

ب . **قضت المادة السابعة** بأنه إذا ترك الزوج بالوفاة أو السجن أو الطلاق أكثر من زوجة استحقت كل منهن معاشاً يحسب حالتها فإذا توفيت صاحبة المعاش أو تزوجت أو سجنت استحق أولادها معاشاً بحسب حالتهم .

وإذا توفي صاحب المعاش صرفت أرملته أو من يتولي شئون الأسرة جميع المبالغ التي استحقها حال حياته وفقاً لأحكام القانون فإذا لم تكن له أسرة أضيفت هذه المبالغ إلي الاعتمادات المخصصة للمعاشات .

مقدار المعاش :

١. قضت المادة الأولي من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٤٢٦ لسنة ٢٠٠٠ بأن يكون استحقاق المعاش الذي يصرف تطبيقاً لأحكام قانون الضمان الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٧ والقوانين المعدلة له على النحو التالي :

رقم الفئة طبقاً لتسلسل إدراجها بالقانون	الفئة	تكوين الأسرة	قيمة المعاش الشهري بالجنيه
١ ـ	اليتم	فرد واحد	٥٠
٤ ـ	أولاد المطلقة التي توفيت أو تزوجت أو سجنت	فردان	٥٥
		ثلاث أفراد	٦٠
		أربعةأفراد	٧٠
٢ ـ	الأرملة	فرد واحد	٥٠
٣ ـ	المطلقة	فردان	٥٥
٧ ـ	البنت التي بلغت ٥٠ سنة ولم يسبق لها الزواج	ثلاث أفراد	٦٠
٨ ـ	أسرة المسجون لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات	أربعة أفراد	٧٠
٥ ـ	العاجز	فرد واحد	٥٠
٦ ـ	الشيخ	فردان	٥٥
		ثلاث أفراد	٦٠
		أربعة أفراد	٧٠

٢. نصت المادة الثامنة من القانون ٣٠ لسنة ١٩٧٧ على أنه يستحق طالب المعاش معاشاً شهرياً بالكامل إذا لم يكن له أو لأسرته دخل ، فإذا كان له أو لأسرته دخل خفض المعاش بقيمة هذا الدخل مع مراعاة عدم حساب الدخول الآتية ضمن الدخل .

أ . ٥٠ % من قيمة الدخل الناتج عن كسب العمل.

ب . مساعدات غير الأقارب والأقارب غير الملزمين بالنفقة قانوناً .

ج . المكافآت التي تصرف لأصحاب المعاشات والمستحقين للمساعدات أو أسرهم من المؤسسات خلال فترة تدريبهم أو تأهيلهم .

د . المساعدات التي تصرف لأصحاب المعاشات أو لمستحقي المساعدات من المؤسسات المختلفة على سبيل العلاج .

ه . المساعدات أو المنح التي تقدم في الأعياد والمواسم .

و . البدلات التي تمنح للأبناء الملتحقين بالمدارس والمعاهد .

في تنظيم شروط وأوضاع وإجراءات الحصول على المعاش :

حدد القرار الوزاري – الصادر من مديرية الشئون الاجتماعية – **رقم ١٥٥ لسنة ١٩٧٨ والمعدل بالقرار الوزاري رقم ١٢٥ لسنة ٢٠٠٠** قواعد وشروط وأوضاع وإجراءات الحصول على المعاش على النحو التالي :

في إجراءات بحث طلبات المعاشات :

أولاً : يقدم طلب المعاش إلي الوحدة الاجتماعية الضمانية المختصة

يقدم طلب المعاش إلي وحدة الضمان الاجتماعي التي يقيم الطالب في دائرة اختصاصها .. على أن يقدم هذا الطلب على استمارة يعتمد نموذجها المدير العام للإدارة العامة للضمان الاجتماعي والإغاثة بعد استيفاء البيانات الواردة بها (*).

ويكون الحصول عليها من الوحدة الاجتماعية مقابل رسم قدره مائة مليم . (م١ ، ٢)

ثانياً : يرفق يطلب المعاش المستندات الدالة على حالة وأوضاع الطالب :

على النحو التالي :

١. يرفق بطلب المعاش بالنسبة لليتيم المستندات التالية :

أ . شهادة ميلاد اليتيم أو مستخرج رسمي منها أو شهادة بسقوط القيد أو خطاب رسمي من المدرسة أو المعهد الملتحق به اليتيم مبيناً به تاريخ الميلاد واسم الأبوين موقعاً عليه من ناظر المدرسة أو المعهد ومختوماً بخاتم المدرسة أو المعهد .

(*) تتضمن بيانات هذه الاستمارة الاسم ، السن، الجنسية ، محل الإقامة .. جدول لتكوين الأسرة ، الأقارب الملزمون بالنفقة – وصف المسكن – التاريخ الاجتماعي للأسرة – العمل والدخل والممتلكات – المساعدات السابقة .

ويجوز لرئيس الوحدة الاجتماعية بعد الاطلاع على دفاتر المواليد بالناحية إثبات البيانات الخاصة باليتيم (اسمه ــ اسم الأبوين ــ تاريخ الميلاد ــ رقم القيد بسجل المواليد)

ب . شهادة رسمية بوفاة الأبوين ، أو بوفاة الأب وزواج الأم . أو إقرار من صاحب الشأن بذلك ويعتمد توقيع المقر من رئيس الوحدة الاجتماعية المختصة .

ج . قسيمة زواج الأم بعد وفاة أب الأيتام أو مستند رسمي أو إقرار من صاحب الشأن بزواج الأم ويعتمد توقيع المقر من رئيس الوحدة الاجتماعية .

د . خطاب من المدرسة أو مركز التدريب يفيد التحاق الابن اليتيم بها إذا تراوحت سنة بين ١٥ ، ٢١ سنة أو خطاب من المدرسة أو المعهد أو الجامعة لمن لا يجاوز سنه ٢٦ سنة بقيد التحاق الابن اليتم بما ويقدم هذا الخطاب سنوياً في أول كل عام دراسي .

ه . بالنسبة للأولاد الأيتام الملتحقين بمراكز التدريب أو بالمدارس أو المعاهد أو الجامعات يؤخذ إقرار من صاحب الشأن بعدم زواجهم أو التحاقهم بعمل ويعتمد الإقرار من رئيس الوحدة الاجتماعية المختص .

٢. يرفق بطلب المعاش بالنسبة للأرملة المستندات التالية :

أ . شهادة وفاة الزوج أو مستخرج رسمي منها أو مستند رسمي يثبت وفاة الزوج وأن الأرملة لم تتزوج بعد وفاة زوجها ، أو إقرار من صاحب الشأن بذلك ويعتمد توقيع المقر من رئيس الوحدة الاجتماعية المختص.

ب . مستند رسمي يثبت أن سن الأرملة يقل عن ٦٥ سنة وأن يثبت من الفحص الطبي أنها لم تبلغ سن ٦٥ إذا تعذر تقديم مستند رسمي بذلك .

٣. يرفق بطلب المعاش بالنسبة للمطلقة المستندات التالية :

أ . قسيمة الطلاق أو إقرار من صاحبة الشأن بطلاقها وتاريخ الطلاق وأنها لم تتزوج بعد الطلاق ويعتمد توقيع المقرة من رئيس الوحدة .

ب . مستند رسمي يثبت أن سن المطلقة يقل عن ٦٥ سنة أو يجري فحص طبي لتحديد السن .. إذا تعذر تقديم مستند رسمي بذلك .

٤. يرفق بطلب المعاش بالنسبة لأولاد المطلقة إذا توفيت أو تزوجت أو سجنت ما يأتي :

أ . قسيمة طلاق الأم أو إقرار من صاحب الشأن بطلاقها وتاريخ الطلاق ويعتمد توقيع المقر من رئيس الوحدة الاجتماعية المختص .

ب . شهادة وفاة المطلقة في حالة وفاتها أو إقرار من صاحب الشأن بوفاتها وتاريخ الوفاة ويعتمد توقيع المقر من رئيس الوحدة الاجتماعية المختص .

ج . قسيمة زواج الأم المطلقة في حالة زواجها بعد الطلاق أو إقرار من صاحب الشأن بزواجها وتاريخ الزواج ويعتمد توقيع المقر من رئيس الوحدة المختص .

د . إخطار من السجن الذي تقضي به المطلقة مدة العقوبة في حالة سجنها موضحاً به تاريخ دخول السجن ومدة العقوبة والتاريخ المقرر للإفراج.

٥. يرفق بطلب المعاش بالنسبة للعاجز ما يأتي :

أ . مستند رسمي يثبت أن سن العاجز يتراوح ما بين ١٨ سنة و ٦٥ سنة أو يجري فحص طبي لتحديد السن إذا تعذر تقديم مستند رسمي بذلك .

ب . قسيمة زواج العاجز أو إقرار بالحالة الاجتماعية ويعتمد الإقرار من رئيس الوحدة الاجتماعية المختص .

ج . أن يثبت من الفحص الطبي (*) أن العجز أفقد صاحبه القدرة على العمل أو أضعف منها سواء كان العجز كلياً أو جزئياً على ألا تقل نسبة العجز عن ٥٠ % .

(*) يتولى الفحص الطبي المنصوص عليه في هذا القرار الأطباء الحكوميين المذكورين فيما يلي ، وذلك في مقار أعمالهم الرسمية :

١. مفتشو صحة الأقسام والبنادر والمراكز .

٢. أطباء المجموعات الصحية والوحدات الصحية الريفية والوحدات المجمعة والمراكز الاجتماعية أو أي طبيب حكومي في مقر عمله الرسمي .

ولطالب المعاش أن يتظلم من القرار الصادر من الطبيب نتيجة فحصه خلال شهر من تاريخ إبلاغه بالقرار من الوحدة الاجتماعية المختصة بدون رسم على أن يقدم التظلم إلى إدارة الضمان الاجتماعي بالمديرية أو الإدارة الاجتماعية التي عليها أن تحيله إلى القومسيون الطبي المحلي خلال أسبوع من تاريخ تقديمه .ويكون قرار القومسيون نهائياً في هذا الشأن . (م ٢٠)

ويجوز أن يثبت العجز الظاهر لطالب المعاش بإقرار من رئيس الوحدة الاجتماعية المختص في الحالات الآتية :

أ . بتر الطرفين أو أكثر من مستوي أعلي من مفصلي الرسخ أو العقب .

ب . فقد العينين فقداً تاماً ، لا مجرد فقد الإبصار .

ج . بتر الذراعين أو الساقين أو فقد ذراع واحدة أو ساق واحدة ـ فقد أخذ الذراعين أو أحد الساقين .

٦. يرفق بطلب المعاش بالنسبة للأشخاص الذين بلغوا سن الشيخوخة ما يأتي :

أ . شهادة ميلاد تثبت بلوغ سن ٦٥ سنة أو مستخرج رسمي منها أو البطاقة الشخصية أو العائلية التي تثبت بلوغه هذا السن أو شهادة تطعيم ضد الجدري التي مضي عليها ٦٥ سنة أو قيمة الزواج إذا مضي عليها ٥٠ سنة أو شهادة ميلاد أحد الأولاد البالغ من العمر ٥٠ سنة أو شهادة تجنيد يستدل منها على بلوغه ٦٥ سنة فأكثر أو يثبت من الفحص الصبي بلوغه ٦٥ سنة فأكثر .

ب . قسيمة الزواج أو إقرار من صاحب الشأن يثبت الحالة الاجتماعية ويعتمد توقيع المقر من رئيس الوحدة الاجتماعية المختص .

٧. يرفق بطلب المعاش بالنسبة للبنت التي تبلغ سن ٥٠ سنة ولم يسبق لها الزواج ما يأتي :

أ . شهادة ميلاد تثبت أنها بلغت سن ٥٠ سنة أو مستخرج رسمي منها أو أي مستند رسمي يثبت السن أو يجري فحص طبي لتحديد السن إذا تعذر تقديم مستند رسمي بذلك .

ب . إقرار من صاحبة الشأن بأنها لم يسبق لها الزواج ويعتمد توقيع المقر من رئيس الوحدة الاجتماعية المختص .

٨. يرفق بطلب المعاش بالنسبة لأسرة المسجون لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات ما يأتي :

أ . إخطار من السجن الذي يقضي به العائل مدة العقوبة موضحاً به تاريخ دخوله السجن ومدة العقوبة والتاريخ المقرر للإفراج عنه .

ب . قسيمة زواج المسجون أو إقرار من الزوجة بحالتها الاجتماعية موضحاً به تاريخ الزواج وأنها ما زالت في عصمته ويعتمد التوقيع من رئيس الوحدة الاجتماعية المختص .

٩. يجب بالنسبة لحالات الأرملة ، والمطلقة ، وأولاد المطلقة إذا توفيت أو تزوجت أو سجنت والعاجزة ، والأشخاص الذين بلغوا سن الشيخوخة وأسرة المسجون لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات أن يرفق بطلب المعاش المستندات الآتية ، **وذلك بالإضافة إلي المستندات السابق بيانها في كل حالة منها :**

أ . شهادة ميلاد الولد أو الأولاد أو مستخرج رسمي منها أو شهادة بسقوط القيد أو خطاب رسمي من المدرسة أو المعهد الملتحق به الولد ، والأولاد مبيناً به تاريخ الميلاد واسم الأبوين موقعاً عليه من ناظر المدرسة أو المعهد مختوماً بخاتم المدرسة أو المعهد .

ويجوز لرئيس الوحدة الاجتماعية بعد الإطلاع على دفاتر المواليد بالناحية إثبات البيانات الخاصة بالأولاد (اسم الولد ــ اسم الأبوين ــ تاريخ الميلاد ــ رقم القيد بسجل المواليد).

ب . خطاب من المدرسة أو مركز التدريب الخاضع للإشراف الحكومي أو لإشراف هيئات الإدارة المحلية أو الهيئات العامة أو وحدات القطاع العام يفيد التحاق الولد أو الأولاد بها إذا تراوحت سنهم بين ١٥ ، ٢١ ، أو خطاب من المدرسة أو المعهد أو الجامعة لمن لا يجاوز سنه ٢٦ سنة ، ويقدم هذا الخطاب سنوياً في أول كل عام دراسي .

ج . بالنسبة للأولاد المعالين الملتحقين بمراكز التدريب أو بالمدارس أو بالمعاهد أو الجامعات يؤخذ إقرار من صاحب الشأن بعدم زواجهم أو التحاقهم بعمل ويعتمد الإقرار من رئيس الوحدة الاجتماعية المختص .

د . إقرار من صاحب الشأن بعدم زواج البنت المعالة أو التحاقها بعمل ويعتمد الإقرار من رئيس الوحدة الاجتماعية المختص . (م ٣ ــ ١١)

ثالثاً : تقيد طلبات المعاش المستوفاة المستندات في سجل قيد الطلبات

على الأخصائي الاجتماعي تسجيل طلبات المعاشات في السجل الخاص (*) بذلك – مرتبه بأرقام مسلسلة تبعاً لتاريخ ورودها – ويسلم لطالب المعاش فور استلام الطلب والمستندات إيصال يبين به رقم وتاريخ قيد الطلب بالسجل ، وترد لصاحب الشأن البطاقة الشخصية أو العائلية وشهادات الميلاد أو المستندات الرسمية الأخرى التي لا يستغني عنها طالب المعاش بعد إثبات البيانات اللازمة منها في موضعها باستمارة طلب المعاش .

ويجوز لمدير الشئون الاجتماعية المختص استثناء الطلبات المحولة من مؤسسات ووحدات رعاية الأحداث من أولوية القيد في السجل الخاص ومنحها أولوية في حدود ٥% من قيمة الاعتماد المشروع للمعاشات . (م ١٣)

رابعاً : الاستعلام عن حالة الطالب من سجل تبادل المعلومات

على الأخصائي الاجتماعي الاستعلام عن حالة الطالب من سجل تبادل المعلومات لبيان موقفه من المساعدات أو المعاشات التي تمنح من أي جهة أخرى .

خامساً : إرسال طلبات المعاش إلي الجهة المختصة لمراجعتها

بعد الانتهاء من بحث طلبات المعاشات يجب على الأخصائي الاجتماعي إرسالها خلال عشرة أيام من تاريخ قيدها بالوحدة الضمانية إلي مديرية الشئون الاجتماعية المختصة أو الإدارة الاجتماعية المختصة لمراجعتها واتخاذ قرار بشأنها . (م ١٤) .

في ربط المعاشات والتظلم منها :

حول كيفية ربط المعاشات والتظلم منها . **فقد نصت المادة ١٥ من القرار الوزاري المذكور :**

أ . بأن يصدر مدير المديرية أو من ينيبه قراراً باستحقاق الطالب للمعاش مع تعيين قيمته أو برفض الطلب مع بيان الأسباب في مدة لا تجاوز ستين يوماً

(*) يعتمد نموذج هذا السجل مدير علم الإدارة العامة للضمان الاجتماعي والإغاثة .

من تاريخ تقديم الطلب ، ويبلغ الطالب بالقرار بكتاب موصى عليه وتبلغ الوحدة الاجتماعية المختصة بصورة من القرار مرفقاً به بطاقة المعاش (سركي) مستوفية للبيانات في حالة الربط ويحتفظ بطلب المعاش ومرفقاته بالمديرية أو الإدارة الاجتماعية .

ب . على الوحدة الاجتماعية الاحتفاظ ببطاقات المعاشات مبوبة حسب الشياخات وفئات المعاشات وإخطار سجل المساعدات بقيمة المعاشات المقررة خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ وصول إقرارات الربط وبطاقات المعاش .

ج . يستحق المعاش من أول الشهر التالي لتاريخ صدور قرار بربطه .

د . لطالب المعاش أو صاحبه النظام لمدير مديرية الشئون الاجتماعية المختص من القرار الصادر برفض الطلب أو تجديد قيمة المعاش وذلك خلال شهر من تاريخ إبلاغه بالقرار على أن يؤدي لخزينة مديرية الشئون الاجتماعية رسم مائتي مليم يرد إليه إذا تبين أنه محق في تظلمه ويحال التظلم إلى لجنة البت في التظلمات .

وتشكل هذه اللجنة بكل مديرية من مديريات الشئون الاجتماعية على الوجه التالي :

- مدير مديرية الشئون الاجتماعية أو من ينيبه . رئيساً
- مدير إدارة الضمان الاجتماعي بالمديرية .
- مراجع الضمان بالإدارة الاجتماعية المختصة .
- مدير إدارة التحقيقات بالمديرية . أعضاء
- مدير اتحاد المساعدات بالمحافظة .

وتختص اللجنة بفحص التظلمات التي تقدم إليها من طالبي المعاشات ممن رفضت طلباتهم ، وأصحاب المعاشات المتظلمات من تحديد قيمة المعاش المقرر لهم ، ولها في سبيل ذلك أن تقرر إعادة البحث الاجتماعي على أن يثبت في هذه التظلمات وتبلغ قراراتها لصاحب الشأن خلال شهر من تاريخ التظلم ويكون قرارها فيه نهائياً .

هذا ، وتعقد اللجنة اجتماعاتها كل ١٥ يوم بحضور ثلاثة أعضاء على الأقل على أن يكون من بينهم الرئيس وتصدر قراراتها بالأغلبية المطلقة لأعضائها . (م ١٧ ــ ١٩)

تسجيل المعاشات وصرفها :

وقد نظم القرار الوزاري سالف الذكر أوضاع وإجراءات صرف المعاشات على النحو التالي :

١. يعد بكل مديرية من مديريات الشئون الاجتماعية أو بكل إدارة اجتماعية سجل لقيد المعاشات طبقاً للنموذج الذي يعتمده المدير العام للإدارة العامة للضمان الاجتماعي والإغاثة ويكون القيد في السجل بناء على ما تصدره الجهة الإدارية المختصة من قرارات سواء بربط المعاش أو تعديله أو إلغاءه أو إيقافه . (م ٢٩)

٢. تصرف المعاشات خلال العشرين يوماً الأولي من الشهر التالي للشهر الذي تستحق عنه .

ويجوز لمديري مديريات الشئون الاجتماعية بالمناطق الصحراوية تقرير صرف المعاشات الشهرية في مواعيد دورية ثابتة على أربع دفعات في السنة بحيث يشمل كل دفعة استحقاق ثلاثة شهور من المعاش المقرر ويتم صرف كل دفعة خلال العشرين يوماً التالية لانتهاء الثلاثة أشهر ويجوز العمل بذلك في المديريات الأخرى بالنسبة للجهات التي يتعذر فيها صرف المعاشات شهرياً وذلك بعد موافقة مدير المديرية . (م ٣٠)

٣. تحدد الوحدة الاجتماعية موعداً لصرف المعاشات لكل جهة من الجهات التابعة لها على ألا يتعدي ذلك المواعيد المشار إليها في المادة السابقة وتعتبر هذه المواعيد بعد اعتمادها من مدير المديرية مواعيد ثابتة للصرف. ويعلن عنها بمكان ظاهر بالوحدة وبكل جهة من الجهات التي تقع في دائرة اختصاص الوحدة .

٤. تعد الوحدة بياناً بأسماء أصحاب المعاشات في كل جهة من الجهات التابعة لها من واقع السجلات المعدة لذلك ويكون إعداد هذا البيان على استمارة مطابقة للنموذج الذي يعتمده المدير العام بالإدارة العامة للضمان الاجتماعي والإغاثة كما تعد الوحدة استمارة ٥٠ ع . ح عن مجموع المبالغ المستحقة وذلك باستيفاء البيانات الموضحة بالجزء حرف (أ) منها .

وعلى رئيس الوحدة أن يثبت على كل استمارة من استمارات المعاشات بأنه لم يتلق من أي جهة إدارية أو غيرها ما يفيد حدوث تغيير يترتب عليه سقوط الحق في المعاش أو تعديل قيمته أو إيقافه .

٥. ترسل الوحدة استمارات الصرف مع الاستمارة ٥٠ ع . ح إلى إدارة الضمان الاجتماعي بالإدارة الاجتماعية أو المديرية المختصة في ميعاد لا يتجاوز اليوم العاشر من الشهر المستحق عنه المعاش لمراجعاتها واعتمادها وترسل إدارة الضمان الاجتماعي استمارة الصرف مع الاستمارة ٥٠ ع .ح إلي إدارة الشئون المالية والإدارية " الحسابات " في ميعاد لا يتجاوز العشرين من الشهر المحررة فيه لمراجعاتها حسابياً ولسحب أذونات الصرف باسم مندوب الصرف في ميعاد لا يتجاوز الخامس والعشرين من الشهر ويؤشر على كل إذن بتاريخ الصرف طبقاً للمواعيد المشار إليها في المادة (٣٠) وتقوم كل من الوحدة الاجتماعية وإدارة الضمان الاجتماعي المختصة بتسجيل حركة إرسال استمارات الصرف مع استمارة ٥٠ ع . ح في سجل خاص يعتمد نموذجه المدير العام بالإدارة العامة للضمان الاجتماعي والإغاثة .

٦. يتولي صرف المعاشات مندوب الصرف ويكون ذلك في محل إقامة المستحقين ووفقاً لما تقرره المديرية أو الإدارة الاجتماعية المختصة . وعليه أن يتحقق بكل الوسائل الممكنة عن شخصية صاحب المعاش مع مراعاة المواعيد المنصوص عليها بالمادة (٣٠) من هذا القرار ويوقع مندوب الصرف على سركي المعاش بحصول الصرف وتاريخه في الخانة المعدة لذلك وبعد الانتهاء من الصرف يوقع على الاستمارة بما يفيد أن الصرف قد تم بمعرفته .

٧. يشرف رئيس الوحدة على صرف المعاشات وعليه في سبيل ذلك زيارة أربابها بين الحين والآخر للتحقق من سلامة الصرف ، كما يجب مراقبة عملية الصرف من مختلف المستويات المسئولة بالمديرية والإدارة الاجتماعية المختصة .

٨. إذا تخلف أحد المستحقين عن صرف المعاش في اليوم المحدد لذلك فعلي مندوب الصرف الاحتفاظ لديه بالمعاش لصرفه إليه في خلال الخمسة عشر يوماً التالية لتاريخ صرف الشيك وعليه رد المبالغ التي لا يتم صرفها خلال الميعاد إلي أقرب خزينة حكومية ويؤشر برقم وتاريخ إيصال التوريد على استمارة الصرف بالخانة المعدة لذلك وإرسال نسخة الإيصال الزرقاء مع استمارات المعاشات بعد الصرف إلي إدارة الضمان الاجتماعي المختصة لتتولي إرسالها إلي إدارة الشئون المالية والإدارية (قسم الحسابات) بالمديرية بعد مراجعاتها ، ويرسل الإيصال الآخر بخطاب مستقل إلي إدارة الحسابات المختصة .

٩. إذا تخلف أحد مستحقي عن صرف المعاش المستحق لمدة شهرين متتالين فعلي الوحدة الاجتماعية تتبع حالته لمعرفة سبب تخلفه وإذا لم يطالب صاحب المعاش بما يستحقه في ميعاد أقصاه ستة أشهر من تاريخ استحقاقه سقط حقه في المبلغ ويسقط الحق في المعاش نهائياً إذا لم يطالب به صاحبه خلال سنة من تاريخ ربط المعاش أو صرف آخر مبلغ إليه وذلك ما لم يقدر عذر تقبله المديرية أو الإدارة الاجتماعية المختصة وتقوم كل من الوحدة الاجتماعية وإدارة الضمان الاجتماعي بإعداد سجل خاص بحركة المبالغ المعلاة بالأمانات والمطالبة باستردادها طبقاً للنموذج الذي تعده الإدارة العامة للضمان الاجتماعي والإغاثة (م ٣١ ــ ٣٨) .

١٠. إذا اتضح للجهة الإدارية أن صاحب المعاش لا يحسن التصرف في معاشه لصغر سنة أو لحالته الصحية أو العقلية أو الخلقية أو غير ذلك من الأسباب لها أن تقرر صرف المعاش للموصي أو المقيم أو للزوجة أو لأحد الأولاد أو لشخص مؤتمن يتولي إنفاقه على المستحق . (م ٢١)

١١. تنص المادة ٣٩ على أن تكون الأولوية في استحقاق المعاشات على النحو التالي :

أ . تعديل المعاشات بالزيادة نتيجة حدوث تغيير في الحالة الاجتماعية أو المالية .

ب . ربط المعاشات الجديدة تبعاً لأسبقية تواريخ تقديمها ، وإذا أتحدث الطلبات في التاريخ تكون الأولوية للفئات حسب أسبقية الترتيب الوارد في المادة (٦) من قانون الضمان الاجتماعي رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٧ والمعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٠ .

١٢. كما تنص المادة (٤٠) على أنه استثناء من حكم المادة السابقة إذا حدثت خسائر نتيجة للكوارث والنكبات العامة والفردية وترتب عليها أن أصبحت الأسرة ضمن الفئات التي ينطبق عليها قانون الضمان الاجتماعي تكون لهذه الأسرة الأولوية في ربط المعاش بدون التقيد بأسبقية تواريخ القيد المنصوص عليها في المادة (٣٩) بند (ب) من هذا القرار .

١٣. **يجوز صرف مساعدات لأصحاب المعاشات في الحالات الآتية :**

أ . حالات الوضع والوفاة والكوارث والنكبات العامة والفردية والحالات الملحة الطارئة التي يثبت أن البحث الاجتماعي حاجتها للمساعدة ومساعدات الطلبة .

ب . الإعانات التي تصرف من بند إعانات العاملين السابقين بالحكومة والقطاع العام وأسرهم ولا تحسب المساعدات المشار إليها في الفقرتين أ ، ب ضمن الدخل عن حساب قيمة المعاش .

ج . مشروعات الأسر المنتجة التي يثبت من البحث الاجتماعي صلاحية القائمين بها ولا تحسب ضمن الدخل عن حساب قيمة المعاش المبالغ الناتجة من استغلال المشروع إلا بعد مرور ثلاث سنوات من تاريخ تشغيله . (م ٤١)

تعديل المعاش :

إذا ثبت استحقاق الطالب للمعاش وتم ربطه وصرفه له أصبح من حقه استمرار تمتعه بمقدار هذا المعاش إلي أن يعرض سبب يستوجب تعديله وفقاً لما قضت به المواد ٢٢ – ٢٧ من القرار الوزاري سالف الذكر حيث تنص أحكام هذه المواد على مراعاة **الأوضاع والإجراءات التالية في هذا الشأن :**

١. يسلم لكل من أصحاب المعاشات أو من يتقرر الصرف إليهم خلال شهر أكتوبر من كل عام استمارة البيان السنوي لملء خاناتها والتوقيع عليها وتقديمها للوحدة الاجتماعية المختصة في ميعاد أقصاه الأسبوع الأخير من شهر نوفمبر من كل عام . (م ٢٢)

٢. يقدم صاحب المعاش أو من يتقرر له الصرف إليه إلي الوحدة الاجتماعية المختصة خلال شهر نوفمبر من كل عام بياناً سنوياً عن حالته المالية والاجتماعية على استمارة يعتمد نموذجها مدير عام الإدارة العامة للضمان الاجتماعي والإغاثة ويوقع عليها من صاحب المعاش أو من يتقرر صرف المعاش إليه . (م ٢٣)

٣. إذا لم يتقدم صاحب المعاش أو من يقرر الصرف إليه البيان السنوي الخاص به في الميعاد المحدد يتوقف صرف معاشه حتى يقدم البيان المطلوب . (م ٢٤)

٤. على رئيس الوحدة أن يقوم بتتبع حالات المعاشات خلال شهر على الأكثر من تقديم البيان السنوي لحالاتهم . (م ٢٥)

٥. نصت المادة (٢٦) على أنه مع عدم الإخلال بحكم المادة(٢٣) من هذا القرار – يجب على صاحب الشأن أن يبلغ فوراً الوحدة الاجتماعية المختصة **إذا حدث أحد الأمور الآتية :**

أ . وفاة صاحب المعاش أو أحد أفراد أسرته .

ب . إيداعه إحدى المؤسسات العلاجية .

ج . إيداعه إحدى المؤسسات الاجتماعية للإقامة بها بغير مقابل .

د . إيداعه أحد السجون .

ه . زواج أحد أولاده المعالين أو التحاقهم بعمل أو خروجهم من الدراسة .

و . أو أي تغيير في حالته الاجتماعية المالية أو انتقاله إلي جهة أخرى .

ويلاحظ على هذه المادة ما يأتي :

- عدم الإخلال بما قضت به المادة (٢٣) لأن هذه الأخيرة تستوجب بياناً سنوياً عن الحالات العائلية والمالية بينما تقتصر الأولي على التغيرات في الأحوال العائلية والمالية المؤدية إلي سقوط الحق في المعاش أو تعديل قيمته .
- أن لفظ " فوراً " الذي ورد بالمادة بشأن التبليغ يمكن فهمه على ضوء نصوص وروح القرار ، وعلى ذلك يكون مدلوله سرعة التبليغ التي ينتفي معها الإهمال أو الإغفال المتعمد والحصول بسبب ذلك على مبالغ بغير وجه حق .
- أن الحالات التي عددتها هذه المادة لم ترد على سبيل الحصر بدليل أنه قد جاء فيها ، وكذلك يجب على صاحب المعاش التبليغ فوراً عن كل تغيير في حالته العائلية أو المالية يكون من شأنه سقوط الحق في المعاش أو تعديل قيمته أو إيقافه .

٦. يصدر قرار من مدير المديرية أو من ينيبه بتعديل المعاش على أساس البيان السنوي المنصوص عليه في المادة (٢٣) والبلاغ المنصوص عليه في المادة (٢٦) ويراعي في التعديل أن يكون على أساس من بقي من الأسرة في حالة وفاة صاحب المعاش أو سجنه أو طلاقه لزوجته أو زوجاته أو دخول أحد أفراد أسرته إحدى المؤسسات العلاجية والاجتماعية أو زواج الأولاد المعالين أو خروجهم من الدراسة ويكون التعديل اعتباراً من الشهر التالي للتاريخ الذي حدث فيه التغيير . (م ٢٧)

قطع المعاش أو إلغاؤه :

يتقرر قطع المعاش إذا ما زال السبب القانوني الذي نشأ من أجله ، وقد يكون هذا السبب القانوني عائلياً أو مالياً ، ومما يندرج تحت النوع الأول وفاة

صاحب معاش الشيخوخة أو العجز الكلي دون أن يترك وراءه أسـرة ، وزواج الأرملة أو بلوغ ابنها الوحيد السن القانونية أو وفاته وزوال حالة العجز الكلـي القابل للشفاء .

والسبب القانوني المالي المؤدي إلي قطع المعاش ـ وفقاً لما قرره قـانون الضمان الاجتماعي سالف الذكر ـ يكون **في الحالات الآتية :**

١. في حالة زيادة دخل الأسرة عن قيمة المعاش الكلي .
٢. إذا كان لمستحق المعاش قريب تجب عليه نفقته قانوناً ولا يقـوم بأدائهـا وجب مع ذلك صرف المعاش له على أن يكون لوزارة الشئون الاجتماعي الحق في مقاضاة ذلك القريب أمام المحكمة المختصة نيابة عن المستحق أو التدخل في الدعوي المرفوعة منه ويكون لوزارة الشئون الاجتماعية بعـد صدور الحكم النهائي بفرض النفقة الحق في أن تسترد من المحكوم عليه ما أدته أو تؤديه للمحكوم له بطريق الحجز الإداري في حدود النفقة المحكوم بها . (م ٩)
٣. إذا حصل مستحق المعاش على أية مبالغ نقدية أو ميراث أو هبه أو وصية تزيد في قيمتها على معاش سنة يوقف صرف المعاش طيلة المـدة التـي يغطيها هذا المبلغ الزائد ويعاد صرف المعاش بعد انقضاء هذه المدة علـى ضوء الحالة الاجتماعية والمالية التي يكون عليها مستحق المعاش . (م١٠)

ويقطع المعاش من أول الشهر التالي لتاريخ حدوث سبب انقطاعه .

وقد ينقطع معاش معين ولكن يحل محله معاش من نوع آخر كما لو توفيت الأرملة وتركت أولادها الأيتام الذين لم يبلغوا السن القانونيـة فينقطـع معـاش الأرامل ويبدأ معاش الأيتام أي يحل معاش محل معاش آخر .

سقوط الحق في المعاش :

إذا كان قطع المعاش يرجع إلي أسباب طبيعية عائلية أو مالية كشفاء العاجز عجزاً كلياً ، أو وفاة صاحب المعاش ، أو زيادة دخل الأسرة عن مقدار معاشها الكلي، فإن سقوط الحق في المعاش لا يترتب على مصل هذه الأسباب وإنما على

ذنب يقترفه صاحبه . والحالات التي قرر فيها قانون الضمان الاجتماعي سقوط الحق في المعاش تتلخص فيما يلي :

أ . إذا كلفت مديرية الشئون الاجتماعية صاحب معاش العجز الكلي بالالتحاق بأحد المعاهد المنصوص عليها في المادة (٣٣) أو الالتحاق بعمل تراه مناسباً ورفض دون عذر مقبول سقط الحق في المعاش .

ب . إذا أثبت صاحب المعاش بيانات غير صحيحة في طلب المعاش أو أدلى ببيانات غير صحيحة عن حالته المالية والاجتماعية أو أغفل ذكر مصدر من مصادر دخله ، وكان من شأن هذا التغيير أو الإغفال حصوله على مبالغ لا يستحقها .

وقد ورد هذا الحكم في المادة(٣٠) من القانون ، ويتضح من نص هذه المادة أنه لابد لانطباقها من ثبوت شرطين :

١. تغيير للحقيقة في طلب المعاش أو البيان السنوي أو البلاغ الذي توجيه هذه المادة . ويتوفر هذا التغيير للحقيقة بإثبات بيانات غير صحيحة بواسطة صاحب المعاش ذاته ، أو بواسطة من يقوم بتحرير الطلب نيابة عنه متى انتفت المصلحة الشخصية للنائب في إثبات البيانات غير الصحيحة ، وكذلك يتم تغيير الحقيقة بإغفال ذكر محدد من مصادر الدخل .

٢. لا يكفي إثبات بيانات غير صحيحة أو إغفال ذكر أحد مصادر الدخل ، بل يجب أن يترتب على هذا صرف مبالغ لا يستحقها طلب المعاش ، فلا يصح تطبيق حكم هذه المادة إذا كانت المبالغ لم تصرف بالفعل كما لو استطاع الأخصائي الاجتماعي تصحيح البيانات قبل ربط المعاش بناء عليها .

وإذا توفر الشرطان السابقان ترتب عليهما الحكم الوارد في هذه المادة والمادة (٣١) ويشمل :

أولاً : سقوط الحق في المعاش .

ثانياً : تطبيق أية عقوبة أخري يقضي بها قانون العقوبات .

ثالثاً : حق مديرية الشئون الاجتماعية المختصة في استرداد ما صرف بغير وجه حق .

تنص الفقرة الثانية من المادة (٣٠) على أنه " ... ويجوز بقرار من مدير المديرية المختص إسقاط الحق في المعاش إذا صدر ضد صاحبه حكم نهائي بالإدانة لارتكاب جريمة تسول " .

ويظهر لنا أن الحكمة التي أملت هذا الحكم ترجع إلي رغبة المشرع في القضاء على مظاهر العون والفاقة المتمثلة في التسول بعد أن عمد إلي سارية أسبابها بتقرير المعاشات والمساعدات الاجتماعية.

المطلب الثاني : الحماية الضمانية للطفل (في معاش الطفل)

يقصد بالطفل في مجال الرعاية الاجتماعية المنصوص عليها في قانون الطفل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦ كل من لم يبلغ ثماني عشر سنة ميلادية كاملة.

ويكون إثبات سن الطفل بموجب شهادة ميلاده أو بطاقة شخصية أو أي مستند رسمي آخر (م ٢) .

وتقضي المادة (٤٩) من هذا القانون بأن يكون للأطفال الآتي بيانهم الحق في الحصول على معاش شهري من وزارة الشئون الاجتماعية وفقاً للشروط والقواعد المبينة في قانون الضمان الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٧ **بشرط ألا يقل هذا المعاش عن عشرين جنيهاً شهرياً لكل طفل :**

١. الأطفال الأيتام أو مجهولوا الأب أو الوالدين .
٢. أطفال المطلقة إذا تزوجت أو سجنت أو توفيت .
٣. أطفال المسجون لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات (*).

الإجراءات التنفيذية :

يطبق قانون الطفل على الأطفال المستفيدين من قانون الضمان الاجتماعي طبقاً للفئات المبينة بنص المادة رقم ٤٩ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦ الخاص بالطفل .

(*) عدلت مدة الحكم إلي ثلاث سنوات بدلاً من عشر سنوات بالقرار الوزاري رقم ١٢٥ لسنة ٢٠٠٠ .

ويتم اتخاذ إجراءات التطبيق التالية :

١. يخصص جزء في سجل (٤) ضمان معاشات بكل وحدة اجتماعية ... وينقل في هذا الجزء الفئات الثلاث المبينة بالمادة ٤٩ سالفة الذكر .

٢. تفحص استمارات (١) ضمان معاشات الخاصة بهذه الفئات فحصاً شاملاً مع مراعاة أن تكون جميع المستندات كاملة ومستوفاة .

٣. يتم إصدار قرار إلغاء للمعاش الضماني بحسب الحالة ويحسب سن الأطفال المستفيدين وتقيد الوفورات لحساب الصندوق المحلي للمعاشات بالمديرية .

٤. صدر قرار جديد بربط هذه الحالات حسب فئاتها اعتباراً من ١٩٩٧/٦/١ كل قرار على نفس الاستمارة الخاصة بالحالة وذلك من الاعتماد المخصص لقانون الطفل والمرسل به الشيك من الإدارة العامة للضمان الاجتماعي والإغاثة لحساب الصندوق المحلي بالمديرية .

٥. بند قانون الطفل بند مستقل ومخصص للصرف منه على الحالات المستفيدة من قانون الطفل ولا تستخدم وفوراته في أي أغراض أخري ويقسم حساب الصندوق المحلي للمعاشات بالمديريات **الإقليمية كالآتي :**

أ . حساب (أ) خاص بالمعاشات التي تصرف وفقاً لأحكام ٣٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الضمان الاجتماعي من الصندوق المحلي للمعاشات بالمديريات الإقليمية .

ب . حساب (ب) خاص بالمعاشات التي تصرف لأحكام القانون ١٢ لسنة ١٩٩٦ بشأن قانون الطفل من الصندوق المحلي للمعاشات بالمديريات الإقليمية .

٦. يخصص جزء من سجل البند لقيد بند قانون الطفل منفصلاً عن بند المعاشات الضمانية .

٧. بالنسبة لاستمارة الصرف (٦ ضمان) تقيد بها حالات قانون الطفل منفصلة عن حالات معاشات قانون الضمان الاجتماعي .

٨. ويتم تجميعها ويحرر الشيك بها خصماً من الاعتماد المخصص لقانون الطفل بالصندوق المحلي للمعاشات بالمديرية .

جدول يوضح القيمة الشهرية لمعاش الطفل

م	الفئة	عدد أفراد الأسرة	قيمة المعاش الشهري	
١	الأيتام أو مجهول الأبوين أو	١	—	٤١
	أطفال المطلقة إذا ما تزوجت أو	٢	—	٧١
	توفيت أو سجنت	٣	—	١٠١
٢	أطفال المسجون لمدى لا تقل عن ٣ سنوات	٤	—	١٤١

المطلب الثالث : في المساعدات الاجتماعية

تناولنا في المطلب السابق شرح المعاشات . وسنتكلم فيما يلي عن النوع الثاني من الإعانات التي رتبها قانون الضمان الاجتماعي رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٧ والمعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٠ ــ وهي المساعدات الاجتماعية ، وقد رأي المشرع تقرير هذه المساعدات لبعض الفئات الفقيرة والمحتاجة في المجتمع والتي لا تقل حاجة وبؤسا عن تلك التي حددها وجعل لها الحق في الحصول على معاش بالشروط وفي الحدود السابق بيانها . وهكذا وضع المشرع نظاماً للمساعدات الاجتماعية ليستكمل به ما يقصر عنه نظام المعاشات ولتحقيق أكبر قدر ممكن من العدالة الاجتماعية .

ولما كنا قد أوضحنا فيما تقدم شروط ومدة وطريقة تمويل المساعدات الاجتماعية بصدد الموازنة بينها وبين المعاشات . لذلك لا نري ما يدعو إلي إعادة الحديث عنها الآن .

وإذا كان المشرع قد حدد فئات معينة وقصر عليها حق التمتع بنظام المعاشات ، فإنه قد نسج على هذا المنوال أيضاً بالنسبة إلي نظام المساعدات الاجتماعية . وأن كان قد ترك أمر تحديد هذه الحالات التي تمنح فيها المساعدات الاجتماعية ، ونوعية هذه المساعدات بقرار من وزير الشئون الاجتماعية .

ويضح من أحكام قانون الضمان الاجتماعي المذكور في شأن نظام المساعدات الاجتماعية ، أنه يرتب ثلاثة أنواع من المساعدات :

١. المساعدات الشهرية .
٢. مساعدات الدفعة الواحدة .
٣. إعانات للعاملين السابقين وأسرهم .

وسنتحدث عن كل من هذه الأنواع تفصيلاً فيما يلي :

المساعدات الشهرية :

نصت المادة ١٥ على أن تصرف مساعدات شهرية نقدية إلي الأفراد والأسر المحتاجة التي لا تصرف معاشاً طبقاً لأحكام هذا القانون . ويصدر قرار من وزير الشئون الاجتماعية بفئات المساعدات وشروط وأوضاع صرفها . كما قضت المادة (١٧) بأن تعامل المساعدات الشهرية معاملة المعاشات فيما يتعلق بقواعد وإجراءات تقديم الطلب وفحصه وتقدير المساعدة وصرفها والتظلم من تقديرها أو رفضها وحساب الدخل والاستقطاعات .

ووفقاً لنص هذه المادة ، وإذا كنا قد أوضحنا فيما تقدم هذه القواعد والإجراءات في نظام المعاشات لذلك لا نري ما يدعو إلي إعادة الحديث عنها الآن بشأن المعاملة في نظام هذه المساعدات .

ولذا سنقتصر فيما يلي على استعراض فئات المساعدات الشهرية وشروط وأوضاع صرفها كما نص عليها القرار الوزاري – الصادر من وزيرة التأمينات والشئون الاجتماعية – رقم ١٥٥ لسنة ١٩٩٢ والمعدل بالقرار الوزاري رقم ١٧١ لسنة ١٩٩٦ . فقد نصت المادة الأولي من هذا القرار على أن لمدير مديرية الشئون الاجتماعية أو من ينيبه منح مساعدات شهرية نقدية من الصندوق المحلي للمساعدات بالمديرية إلي الأفراد والأسر المحتاجة التي لا تصرف معاشاً وفقاً لأحكام قانون الضمان الاجتماعي المشار إليه ، وذلك في الحالات وبالفئات والشروط والأوضاع الآتي :

١. الحامل :

ابتداء من الشهر الثالث للحمل وحتى الوضع ـ تكون قيمة المساعدة ثمانية عشر جنيهاً شهرياً على ألا يزيد دخل الأسرة على مائة جنيهاً شهرياً ولا تصرف هذه المساعدة بعد الطفل الثالث من الأحياء .

٢. الرضيع :

حتي يتم عامة الثاني ـ وتكون المساعدة عشرة جنيهات شهرياً على ألا يجاوز دخل الأسرة مائة جنيهاً شهرياً .

وإذا كان للرضيع أخوة توائم تزداد المساعدة عشرة جنيهات لكل توأم شهرياً ولا تصرف المساعدة بعد الطفل الثالث من الأحياء .

٣. الأسرة التي يكون عائلها مسجوناً :

أو من في حكمه لمدة لا تقل عن شهرين وتقل عن ثلاث سنوات وتكون المساعدة بفئة مساوية لمعاش اليتيم أو الأرملة أو الشيخ حسب تكوين الأسرة .

٤. حالات العجز الجزئي :

الأسرة التي يكون عائلها مصاباً بعجز جزئي منذ ولادته أو أصيب بعجز أثر في قدراته على العمل أو قلل من دخل الأسرة وتكون المساعدة مساوية لمعاش العجز الكلي حسب تكوين الأسرة .

٥. حالات المرض :

الأسرة التي يكون عائلها مصاباً بمرض يمنعه على أداء العمل أو يؤثر على دخله تكون المساعدة مساوية لمعاش العجز الكلي حسب تكوين الأسرة .

وتنص المادة الثانية من هذا القرار على أنه " فيما عدا حالتي الجعل والرضاعة تصرف المساعدات نقداً على دفعات شهرية لمدة لا تجاوز أثني عشر شهراً على أن تجدد وتصرف في حالة استمرار توافر شروط وقواعد منح المساعدة لمدة تصل إلي ست سنوات متصلة للفئة الواحدة " كما قضت المادة الخامسة بأنه ، إذا أسفر البحث في الحالات المشار إليها في المادة الأولي

عن صلاحية المستحق أو أحد أفراد أسرته لتنفيذ مشروع يؤدي إلى تنمية موارد الأسرة والمساهمة في زيادة الدخل القومي ويري صرف مساعدة دفعة واحدة لها للمعاونة في تنفيذه تعرض على لجنة مساعدات الدفعة الواحدة المنصوص عليها في القرار الوزاري المنظم لصرف مساعدات الدفعة الواحدة.

مساعدات الدفعة الواحدة :

نصت المادة (١٨) من القانون على أن تصرف مساعدات نقدية أو عينية دفعة واحدة من صناديق المساعدات إلي الأفراد والأسر المحتاجة وقد صدر قرار وزير الشئون الاجتماعية رقم ٩٤ لسنة ١٩٨٦ والمعدل بالقرار رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٤ .

وبالقرار رقم ١٥٤ لسن ١٩٩٠ بتحديد فئات وقواعد وشروط وأوضاع وإجراءات صرف هذه المساعدات على النحو التالي :

الحالات التي يتم فيها صرف مساعدات الدفعة الواحدة :

١. **الأشخاص والأسر المحتاجة محدودة الدخل :** والتي لا يزيد المتوسط الشهري لمجموع ما تحصل عليه نقداً على مائة وخمسون جنيهاً وفقاً لما يقرره الباحث الاجتماعي ، وذلك لقيام بمشروعات جديدة أو تدعيم مشروعات قائمة فردية أو جماعية نمطية أو غير نمطية لتغطية موارد الأسرة بحيث لا تقل المساعدة عن مائة جنيه ولا تزيد على ثلاثمائة جنيه .

٢. **الحالات الفردية المحلة :** التي يثبت من البحث الاجتماعي حاجتها المحلة للمساعدة ولا يزيد الدخل فيها وفقاً لما يقرره الباحث الاجتماعي على مائة وخمسون جنيهاً ، بحيث لا تزيد المساعدة على مائة جنيه .

٣. **مواجهة مصاريف التعليم :** ويشترط أن يكون الطالب مقيداً في إحدى المراحل التعليمية المتوسطة على أن لا يزيد نصيب الفرد في دخل الأسرة كلها إذا وزع علي أفرادها بالتساوي على ثلاثين جنيهاً شهرياً بحيث لا تزيد المساعدة على مائة جنيهاً .

٤. مواجهة مصاريف الوضع : وتصرف لأصحاب المعاشات والمساعدات وغيرهم ، وتكون المساعدة خمسة وعشرين جنيهاً ، على أنه في الحالة الأخيرة يشترط ألا يزيد دخل الأسرة على خمسة وعشرين جنيهاً .

وفي جميع هذه الأحوال يشترط أن يقدم طلب المساعدة خلال أسبوعين من تاريخ الوضع، ولا تصرف هذه المساعدة بعد الطفل الثالث من الأحياء .

٥. مواجهة مصاريف الجنازة : وتصرف لأصحاب المعاشات والمساعدات أو لأحد أفراد أسرهم أو لمن قام بإجراءات الدفن ، وتكون قيمة المساعدة ستين جنيهاً ، ويشترط في هذه الحالة تقديم طلب المساعدة خلال أسبوعين من تاريخ الوفاة .

إجراءات تقديم طلبات المساعدة ومواعيد صرفها :

١. يقدم طلب المساعدة في جميع الحالات من صاحب الشأن على النموذج المعد لهذا الغرض إلي الوحدة الاجتماعية التي يقع في دائرتها مسكن الطالب موثقاً بالمستندات التي تدعمه وتتولي الوحدة بحث طلبات المساعدة المقدمة إليها خلال عشرة أيام من تاريخ تقديمها ، ويجب أن يبدأ البحث بالحالات التي يري رئيس الوحدة صلاحية مقدميها أو أحد أفراد أسرهم للقيام بمشروعات تغل إيراداً على الأسرة .

٢. يصدر مدير مديرية الشئون الاجتماعية قراراً بتشكيل لجنة تمثل فيها إدارات الضمان الاجتماعي والجمعيات والاتحادات والأسر المنتجة والتكوين المهني والتعاونيات ومن يري الاستعانة بهم تعرض عليها الحالات التي استوفي بحثها ، وتجتمع اللجنة مرة كل شهر وتكون اجتماعاتها صحيحة إذا حضرها نصف الأعضاء على الأقل على أن يكون من بينهم رئيس اللجنة وممثل إدارة الضمان الاجتماعي .

وتختص اللجنة بمراجعة الأبحاث الواردة من الوحدات واعتماد المشروعات المقترحة وتقدير المساعدة لكل حالة في حدود ما ورد في هذا القرار من أحكام.

ويجوز إعطاء الأولوية في تقرير المساعدة للحالات التي يثبت صلاحية طالبي المساعدة أو احد أفراد أسرهم للقيام بمشروعات نقل إيراداً على الأسرة وذلك في حدود ٥٠% من الاعتماد المقرر لحالات مساعدة الدفعة الواحدة .

٣. تصرف مساعدة الدفعة الواحدة الخاصة بحالة الوضع لأم الرضيع خلال أسبوع من تاريخ تقديم الطلب وذلك بقرار من رئيس الوحدة دون العرض على اللجنة المشار إليها .

وتصرف مساعدة الدفعة الواحدة الخاصة بمصاريف الجنازة خلال يومين من تاريخ تقديم الطلب وذلك بقرار من رئيس الوحدة دون العرض على اللجنة المشار إليها .

وفي غير الحالتين السابقتين تصرف مساعدات الدفعة الواحدة بعد اعتماد اللجنة المشار إليها .

٤. ولا يسري على مساعدات الدفعة الواحدة نظام حساب الدخل والاستقطاعات، أي أنها تصرف كاملة دون أن يستقطع منها ما يعادل دخل المستحق كله أو بعضه .

مساعدات الدفعة الواحدة في حالات الكوارث والنكبات :

لم يقتصر دور القانون على تقديم المساعدات للأسر المحتاجة في الظروف العادية ، وإنما كفل تقديم المساعدات في حالات الكوارث والنكبات العامة – كالحرائق والفيضانات والسيول وغيرها – لأصحاب المعاشات والمساعدات وغيرهم دون تفرقة ، وقد أجاز هذا القانون لوزير الشئون الاجتماعية أن يصدر قراراً ينظم المساعدات في حالات الكوارث والنكبات العامة (م ٢٠) . وصدر القرار الخاص بذلك رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٩٤ .

بتحديد شروط وأوضاع وقواعد صرف مساعدات الدفعة الواحدة في حالات الكوارث والنكبات العامة والفردية :

ووفقاً لنص المادة الأولي من هذا القرار ، تعتبر نكبة أو كارثة عامة كل حادث يصيب أكثر من أسرة أو مجموعة أفراد من اسر مختلفة في مكان واحد ولأسباب عارضة أو طارئة خارجة عن الإرادة مثل الحرائق والفيضانات

والسيول والزلازل والانهيارات الجبلية أو الأرضية وحوادث التصادم والغرق وغيرها مما يتسبب عنها خسائر في الأرواح والممتلكات الثابتة أو المنقولة .

كما تعتبر نكبة أو كارثة فردية كل ما يصيب أسرة واحدة فقط أو فرد أو مجموعة أفراد في أسرة واحدة للأسباب سالفة الذكر .

ولا يدخل ضمن النكبات أو الكوارث سواء العامة أو الفردية مما يتلف من المزروعات الحقلية نتيجة الآفات الزراعية أو التغييرات الجوية وكذا الأراضي المعتادة الغرق سنوياً والأوبئة التي تتعرض لها الحيوانات والطيور والمناحل .

وقد نص هذا القرار على ما يلي :

١. يتولي رجال الشرطة أو أحد أفراد الأسرة أو الأسر المنكوبة إبلاغ مديرية الأمن أو مديرية الشئون الاجتماعية المختصة بمكان وقوع الحادث ونوعه ومداه وقوع الحادث . وعلى هذه الجهات إبلاغ مديرية الشئون الاجتماعية المختصة والتي تقوم بدورها بإبلاغ وزارة الشئون الاجتماعية بالبيانات المبدئية عن الحادث فوراً لاتخاذ اللازم . (م ٢)

٢. تشكل لجان للإغاثة في كل مديريات الشئون الاجتماعية بالمحافظات برئاسة مدير مديرية الشئون الاجتماعية أو من ينيبه وعضوية ممثل عن وزارة الداخلية ومراجع إدارة الضمان الاجتماعي ، رئيس الوحدة الاجتماعية المختصة ، وممثل عن كل من اللجنة الفرعية لمعونة الشتاء وجمعية الهلال الأحمر .

ولرئيس اللجنة أن يدعو لحضور اجتماعاتها من يري الاستعانة بهم من الفنيين وذوي الخبرة والمعنيين وغيرهم دون أن يكون لأي منهم حق التصويت في اتخاذ القرارات .. ولا تكون اجتماعاتها صحيحة إلا بحضور ثلاثة أعضاء على الأقل من بينهم رئيس اللجنة أو من ينيبه ومراجع الضمان ورئيس الوحدة الاجتماعية المختص وتصدر قرارات اللجنة بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي يضم رئيس اللجنة . (م ٣)

وتختص هذه اللجنة بما يلي :

أولاً : تقديم المساعدات العاجلة وتشمل الإيواء والإعاشة . وتقوم اللجنة في هذا الشأن بما يلي :

١. حصر الخسائر في الأرواح والمصابين والحاجة إلي الإعاشة خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ الإبلاغ عن الحادث وذلك على النموذج الذي تعده الإدارة العامة للضمان الاجتماعي والإغاثة بالوزارة لهذا الغرض .

٢. صرف المساعدات العاجلة (الإصابة – الوفاة) لكل الأسر المنكوبة وأفرادها فور إتمام الحصر بصفة عاجلة دون التقيد بشروط معينة وذلك على الاستمارة المعدة للصرف ويسقط حق العميل في المطالبة بهذه المساعدة إذا لم يتقدم للجهة المختصة خلال أسبوعين من تاريخ وقوع الحادث وتكون قيمة المساعدة العاجلة كالآتي :

(١)مصاريف الجنازة :

أ . ٥٠٠ جنيه كمصاريف جنازة عن كل حالة وفاة أثناء الحادث وبسببه تصرف هذه المساعدة لرب الأسرة أو لأحد أفرادها فقط .

ب . ٢٠٠ جنيه كمصاريف جنازة عن كل حالة وفاة أثناء الحادث وبسببه لمن قام بإجراءات الدفن إذا لم يكن للمتوفى أسرة .

(٢)إعانة الإصابة :

أ . ١٠٠ جنيه لكل مصاب ينقل إلي مستشفي حكومي أثناء الحادث وبسببه واستمر بها أقل من ٤٨ ساعة .

ب . ٢٠٠ جنيه لكل مصاب ينقل إلي المستشفي أثناء الحادث وبسببه واستمر ٤٨ ساعة فأكثر مع خصم ما تم صرفه من مساعدة عاجلة لنفس الغرض بالفقر (أ).

(٣)الإعاشة :

- ٢٥ جنيه لكل فرد من أفراد الأسر المنكوبة دفعة واحدة كإعاشة وتصرف هذه المساعدة لرب الأسرة أو لأكبر أفرادها .
- تقترح اللجنة تدبير المأوي المؤقت اللازم للمنكوبين في حالة الضرورة على أن يتم التنفيذ بالاشتراك مع مديريتي الأمن والإسكان .

- إمداد المنكوبين بما يحتاجون إليه من أغطية وملابس وغيرها بالاشتراك مع اللجنة الفرعية لمعونة الشتاء أو الهلال الأحمر أو أي جهة أو هيئة أخرى حكومية أو أهلية أو دولية بشرط موافقة وزير الشئون الاجتماعية متى كانت ظروف المنكوبين تقتضي ذلك .
- يسقط حق المكنوب في صرف المساعدة العاجلة (الإصابة ـ الوفاة) إذا لم يتقدم لصرفها خلال ستة شهور من تاريخ وقوع الحادث .

ثانياً : تقديم المساعدات الآجلة المستحقة عن النفس والمال

تقوم اللجنة بحصر الخسائر في الأرواح والممتلكات للأسر من خلال البحث الميداني حسب حالتها المعيشية خلال سبعة أيام من تاريخ الإخطار عن الحادث للأسر والأفراد المنكوبين على النموذج المعد لذلك في الأرواح والإصابات والممتلكات الثابتة والمنقولة غير المؤمن عليها أهلياً أو حكومياً مع مراعاة عدم زوال آثار النكبة وقت المعاينة وتضع اللجنة الأسس التي تقدر عليها قيمة الخسائر والدخول وغيرها مراعين في ذلك ظروف البيئة والتسعيرة الرسمية المحلية وإثبات هذه الأسس بمحضرها التي تثبت فيه المعاينة للخسائر وتكون قيمة المساعدة على النحو التالي :

نوع المساعدة	تقدير قيمتها
خسائر النفس والإصابة (عجز كلي)	أ . ١٠٠٠ جنيه للأسرة التي توفي عائلها أو أصيب بعجز كلي أثناء الحادث وبسببه . ب . ٥٠٠ جنيه للفرد الذي يساهم في إعاقة الأسرة والذي يشاركه آخر أو آخرين في تكلفة المعيشة أو أصيب بعجز كلي بسبب الحادث .
العجز الكلي	ج . في حالة العجز الجزئي تقدر قيمة المساعدة منسوبة إلي قيمة المساعدة في حالة العجز الكلي الواردة بالبندين (أ ، ب) حسب نسبة العجز .
خسائر الممتلكات	أ . ٥٠% من قيمة مجموع خسائر الأسرة التي أصبح دخلها بعد النكبة أقل من ١٢٠٠ جنيه سنوياً . ب . ٢٥% من قيمة مجموع خسائر الأسرة التي أصبح دخلها بعد النكبة من ١٢٠٠ ـ ٣٠٠٠ جنيه سنوياً . ج . ١٠% من قيمة مجموع خسائر الأسرة التي أصبح دخلها بعد النكبة ٣٠٠٠ جنيه فأكثر سنوياً.

وفي جميع الحالات يجب ألا يزيد مجموع ما تحصل عليه الأسرة الواحدة طبقاً لأحكام هذا القرار من مساعدات عن الخسائر في الممتلكات عن ١٠٠٠ جنيه (ألف جنيهاً) كما يجب ألا يزيد مجموع ما تحصل عليه الأسرة الواحدة من مساعدات عن خسائر النفس والمال عن ٢٥٠٠ جنيهاً بخلاف ما تحصل عليه من مساعدات عاجلة . (م ٤)

٣. تستثني حالات انهيار المنازل والغرق والحالات التي يتعذر فيها انجاز الحصر والتقدير في المدة المحددة الواردة بالمادة (٤) الفقرة (أ) وأن تقوم اللجنة بحصر وتقدير الخسائر وكذلك تقدير المساعدات على النموذج المعد لذلك بمعرفة الإدارة العامة للضمان الاجتماعي والإغاثة وترسله إلي الوحدة الحسابية بالمديرية خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ الإخطار بالحادث على أن تقوم الوحدة الحسابية باعتماد الصرف في نفس اليوم الذي تقدم فيه استمارات الصرف على أن تتم عملية الصرف للأسر المنكوبة في موعد لا يتجاوز أسبوعين من تاريخ الإخطار عن الحادث . (م ٥)

٤. يتولي مدير مديرية الشئون الاجتماعية المختصة أو من ينيبه إجراءات صرف المساعدات للمنكوبين طبقاً لما تقدره لجنة الإغاثة والتي تقوم بدورها بعملية الصرف على النحو الوارد بالمادة (٤) من هذا القرار .

٥. يكون صرف المساعدات النقدية دفعة واحدة في حالات الكوارث والنكبات وذلك من الاعتمادات التي تخصص بالصندوق المحلي للمساعدات بالمديريات الإقليمية على النماذج المخصصة لذلك والتي يعتمد نموذجها مدير عام الإدارة العامة للضمان الاجتماعي والإغاثة بالوزارة طبقاً لأحكام هذا القرار ويجوز صرف المساعدات الآجلة بموجب أذونات أو شيكات لصاحب المساعدة شخصياً على أن تسلم الشيكات على استمارة الصرف عن طريق الوحدة الاجتماعية المختصة بمعرفة اللجنة المنصوص عليها في المادة الثالثة من هذا القرار .

٦. لمديرية الشئون الاجتماعية المختصة أن تقرر صرف سلفة مؤقتة لرئيس اللجنة المشار إليها في المادة (٣) من هذا القرار للصرف منها على المضرورين وذلك في حدود ما يقدر كإعانة عاجلة للمنكوبين على أن تعاد المستندات مستوفاة بعد الصرف إلي الوحدة الحسابية بالمديرية مع مراعاة أحكام المادة (٤) من هذا القرار .

٧. تتحمل مديرية الشئون الاجتماعية الواقع في دائرتها الحادث المساعدات العاجلة التي تستحق للمنكوبين وفقاً للشروط السابق بيانها بالمادة (٤) من هذا القرار وفي حالة نفاذ النسبة المخصصة لمساعدات الإغاثة والنكبات فعلي المديرية أن ترفع الأمر إلي الإدارة العامة للضمان الاجتماعي والإغاثة بالوزارة بطلب التعزيز اللازم من الصندوق المركزي للمساعدات بالوزارة كما تتحمل المديرية مصاريف النقل عند طلبها لمهمات الإغاثة من مخزن الإغاثة المركزي أو مخزن أي مديرية أخرى فرعي .

٨. يجوز لمديرية الشئون الاجتماعية المختصة طلب مضاعفة للمساعدة العاجلة (إصابة – وفاة – إغاثة) متى رأت لجنة الإغاثة أن النكبة تستوجب ذلك وعلى الإدارة العامة للضمان الاجتماعي والإغاثة استصدار قرار وزاري بذلك .

٩. للجنة الإغاثة حق الإطلاع على المستندات والسجلات المؤيدة لاستحقاق المساعدة بالإضافة إلي محاضر الشرطة التي تحرر عن الحادث وإثبات رقمها وتاريخها بمحضر لجنة الإغاثة ولها أن تأخذ بإقرار صاحب النكبة أو الكارثة أو أحد أفرادها عن الحالة الاجتماعية والتأمينية بشرط اعتماد رئيس اللجنة بتوقيع المقر وقبول اللجنة للإقرار وإضافته ضمن مستندات الصرف ولها كذلك أن تسترشد بتقارير الأطباء البيطريين في حالات نفوق الماشية أثناء الحوادث العارضة .

١٠. تقديريات اللجنة عن الخسائر في النفس والأموال والممتلكات والمنقولات الثابتة والمنقولة وكذلك المساعدات المستحقة عنها نهائية بعد مراجعتها من الناحية الفنية بمعرفة إدارة الضمان الاجتماعي والإغاثة بمديريات الشئون الاجتماعية المختصة .

١١. تستحق مساعدات الإغاثة الآجلة عن الخسائر في النفس والأموال والممتلكات خلال شهر على الأكثر من تاريخ وقوع الحادث ويسقط الحق نهائياً للحالات التي تقررت لها المساعدات ولم يتم الصرف لها خلال ستة شهور من وقوع الحادث .

١٢. تستحق مساعدات الإغاثة للمنكوبين فقط وفي حالة وفاة المستحق لهذا المساعدة قبل صرفها فإنها تصرف لمن يتبقي من أفراد الأسرة بالتساوي فإذا كان له أكثر من زوجة قسمت بين الزوجات بنسبة عدد الأفراد وإذا لم يكن له أسرة أضيفت قيمة المساعدة لرصيد الصندوق المحلي للمساعدات بالمديرية المختصة .

١٣. يجوز الجمع بين مساعدات النكبات وبين أي مساعدات أخرى تحصل عليها الأسرة المنكوبة من أي جهة سواء كانت حكومية أو أهلية .

١٤. إذا حدثت خسائر نتيجة الكوارث والنكبات العامة والفردية وترتب عليها أن أصبحت الأسرة ضمن الفئات التي ينطبق عليها قانون الضمان الاجتماعي تكون لهذه الأسرة الأولوية في ربط المعاش . (م ٦ ــ ١٦)

إعانات العاملين السابقين وأسرهم :

وإلي جانب قانون الضمان الاجتماعي ، وتقديراً من الدولة للعاملين ، وحرصاً منها على كفالة حياة مستقرة لهم ولأسرهم من بعدهم عند تركهم خدمة الحكومة . وضعت نظاماً مكملاً لقوانين التأمين والمعاشات لمجابهة ما يعترض حياة العامل أو أسرته بعد تركه الخدمة وذلك بصرف إعانات إضافية لهم في ظروف طارئة يحددها البحث الاجتماعي وحاجة الأسرة إلي المساعدة .

ولذا قضت المادة (٢٢) من قانون الضمان الاجتماعي سالف الذكر بأن تصرف مساعدات دفعة واحدة للعاملين السابقين وأسرهم (*)، ويحدد بقرار من وزير الشئون الاجتماعية الحالات المستحقة للمساعدة وقيمة المساعدة وشروط وقواعد وإجراءات صرفها .

واستناداً إلي نص هذه المادة صدر القرار الوزاري رقم ١٦٥ لسنة ١٩٩٦ ببيان حالات وشروط وإجراءات استحقاق هذه المساعدات على النحو التالي :

حالات وشروط استحقاق المساعدة :

١. لمدير مديرية الشئون الاجتماعية أو من ينيبه منح إعانات للعاملين السابقين بالحكومة والقطاع العام وأسرهم من الصندوق المحلي لإعانات العاملين السابقين وأسرهم وذلك **في الحالات وبالفئات التالية** :

أ . ثبوت مرض العامل السابق أو أحد أفراد أسرته بناء على تقرير من أحد الأطباء الحكوميين بمقر عمله الحكومي .

تقدر الإعانة للفرد الواحد المريض بمبلغ ١٥٠ جنيه (مائة وخمسون جنيهاً) على ألا تجاوز إعانة المرض الممنوحة للعميل ٣٠٠ جنيه فقط (ثلاثمائة جنيهاً) .

ب . وجود أبناء العامل السابق أو أحد أفراد أسرته في مراحل التعليم المختلفة وتقدر هذه الإعانة وفقاً لما يلي :

- مبلغ ٥٠ جنيه (خمسون جنيهاً) عن الطالب المقيد بإحدى سنوات مرحلة التعليم الأساسي (ابتدائي – والإعدادي) .
- مبلغ ٧٠ جنيه (سبعون جنيهاً) عن الطالب المقيد بإحدى سنوات مرحلة التعليم الثانوي والفني .
- مبلغ ١٠٠ جنيه (مائة جنيه) عن الطالب المقيد بإحدى سنوات مرحلة التعليم فوق المتوسط .
- مبلغ ١٥٠ جنيه (مائة وخمسون جنيهاً) عن الطالب المقيد بإحدى سنوات مرحلة التعليم العالي بالكليات أو المعاهد .

(*) يقصد بأسرة العامل السابق ، زوجته أو زوجاته وأبناؤه وأبوه وأمه ، وكذلك أخوته إذا كان يعولهم أثناء حياته . (م ٢١)

ويجب في جميع الأحوال السابقة ألا يزيد مجموع ما تحصل عليه أسرة العامل السابق من إعانة لهذا الغرض عن (ثلاثمائة جنيهاً) في السنة الدراسية الواحدة .

ج . زواج بنات وأخوات العامل السابق للمرة الأولي وتكون الإعانة في هذه الحالة مبلغ ٢٥٠ جنيه(مائتين وخمسون جنيهاً) لكل حالة ويجب أن يقدم طلب هذه الإعانة خلال عام من تاريخ عقد الزواج وتصرف مرة واحدة عن كل حالة ويجوز الجمع بين أكثر من حالة في المرة الواحدة. (م ١)

٢. في حالة تعرض الأسرة لكارثة عامة أو فردية ترتب عليها أن أصبحت الأسرة في حاجة ماسة وملحة للمساعدة تستثني من شرط أولوية قيد الطلبات المحددة بالفقرة (د) من المادة الثالثة من هذا القرار ... ومن شرط مرور عام على آخر إعانة صرفت لها والمحددة بالفقرة (هـ) من نفس المادة . وعلي ألا تزيد الإعانة في هذه الحالة للأسرة عن خمسمائة جنيه . (م ٢)

٣. يراعي عند منح الإعانات سالفة الذكر القواعد الآتية :

أ . لا تمنح إعانة للأسرة التي يزيد دخل الفرد فيها عن مائة جنيه شهرياً .

ب . يجوز للأسرة الواحدة أن تجمع في المرة الواحدة بين أكثر من إعانة إذا توافرت شروط الاستحقاق على ألا يجاوز مجموع هذه الإعانات مبلغ ١٠٠٠ جنيه (ألف جنيه) في المرة الواحدة .

ج . لا يجوز للأسرة الحصول على إعانة طبقاً لأحكام هذا القرار إذا كانت قد حصلت لذات الغرض على مساعدة مالية طبقاً لأحكام القرار المنظم لصرف مساعدات الدفعة الواحدة ماعدا المساعدات الممنوحة في حالات الكوارث والنكبات العامة والفردية .

د . تحدد الأولوية في إجراء البحث الاجتماعي ومنح الإعانات **في الحالات الآتية :**

– الحالات التي لم يسبق لها الصرف ,وذلك من تاريخ قيد الطلب في السجل المعد لهذا الغرض مستوفياً البيان المالي المشار إليه في

المادة (٦) من هذا القرار من قبل الجهة التي كانت يتبعها العامل السابق .

- وتكون الأولوية من تاريخ تقديم الطلب بالنسبة للحالات التي سبق لها الصرف مع مراعاة استيفاء البيان المالي المذكورة بالفقرة (١) أعلاه .

هـ . لا تمنح إعانة للأسرة قبل مرور عام على آخر إعانة صرفت لها طبقاً لأحكام هذا القرار إلا إذا تعرضت الأسرة لكارثة عامة أو فردية تطبيقاً لحكم المادة الثانية من هذا القرار . (م ٣) .

إجراءات تقديم طلبات المساعدة :

١. يقدم طلب الإعانة إلي مديرية الشئون الاجتماعية التي يقيم في العامل السابق وأسرته ويفيد الطلب في السجل المعد لذلك على الوجه المبين بالبند (د) من المادة السابقة .

٢. على مديرية الشئون الاجتماعية المختصة أن تحقق في كل حالة (من واقع سجل المساعدات بالمديرية) من عدم سابقة تقديم طلب أو صرف إعانة لذات الغرض من أي جهة أخرى .

٣. على مديرية الشئون الاجتماعية المختصة الاستعلام من الجهة المختصة عما يتقاضاه العامل من معاش أو ما صرف إليه من تأمين أو مكافأة وتصيب طالب الإعانة من ذلك في حالة ما إذا كان مقدم طلب الإعانة من أسرة العامل السابق وعما حصلت عليه الأسرة من إعانات سابقة وغير ذلك من البيانات التي تيسر التعرف على حالة الأسرة المالية .

٤. تقوم مديرية الشئون الاجتماعية المختصة ببحث الحالة الاجتماعية لطالب الإعانة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ استيفاء الطلب وتعرض نتيجة البحث على اللجنة المشار إليها في المادة (٨) من هذا القرار حيث تنص هذه المادة على أن تشكل لجنة في كل مديرية شئون اجتماعية برئاسة مدير المديرية أو من ينيبه وعضوية مدير إدارة الضمان الاجتماعي بالمديرية

ورئيس قسم أو أخصائي إعانات العاملين السابقين بهذه الإدارة ويكون مقرراً للجنة .

وتجتمع اللجنة دورياً مرة على الأقل كل شهر ولا يكون اجتماعها صحيحاً إلا بحضور أثنين من أعضائها من بينها الرئيس وتصدر قراراتها باتفاق الأعضاء الحاضرين وتختص هذه اللجنة بنظر جميع طلبات الإعانات المقدمة وتحديد مقدارها .

٥. تقوم إدارة الضمان الاجتماعي بالمديرية بإثبات الإعانات التي يتقرر منحها في السجل المخصص لهذا الغرض من التأشير بالإعانة من ملف البحث والكارت المخصص لكل حالة والمحتفظ به في سجل المساعدات بالمديرية (م ٤ ــ ٩) .

حالات الحرمان من المساعدات :

حرصاً من المشرع لمعاونة الأفراد على التغلب على الفقر والحاجة وكسب دخلهم بعملهم وجهدهم ، وتجنب الأفراد التقاعس عن العمل الكاسب مستمرئين العيش من مساعدات الدولة . فقد نص في المادة (١٦) من هذا القانون على أنه إذا ثبت صلاحية رب الأسرة أو أحد أفرادها للقيام بمشروع يغل على الأسرة دخلاً ورفض الشخص الذي ثبتت صلاحيته تنفيذ المشروع ، يكون من حق مديرية الشئون الاجتماعية المختصة حرمان صاحب المساعدة أو أحد أفراد أسرته من نصيبه في المساعدة .

كما قضت المادة (٣٠ ، ٣١) بأنه إذا أدلي صاحب المساعدة ببيانات غير صحيحة في طلب المساعدة وترتب عليها حصوله على مبالغ لا يستحقها وسقط حقه في المساعدة . كما يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر وبغرامة لا تجاوز عشرين جنيهاً أو بإحدى هاتين العقوبتين . ويجوز بقرار من مدير المديرية المختص إسقاط المساعدة إذا صدر ضد صاحبها حكم نهائي بالإدانة في جريمة التسول .

الباب السادس

التشريعات الاجتماعية في مجال رعاية الطفولة

الفصل الأول

مدخل تمهيدي في رعاية الطفولة

إن الاهتمام برعاية الطفولة هدف من أعز الأهداف التي تسعي الدولة إلـي تحقيقها فرعاية طفل اليوم من كافة النواحي هو في حقيقة الأمر ضمان مستقبل شعب بأسره فهم الثروة الحقيقية للوطن ، وهم الأمل في الحاضر والمستقبل ، وقد أكد الدستور ذلك فنصت المادة العاشرة منه على أن " تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة وترعي النشئ والشباب ، وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكايتهم ،.وتحسباً لمدي ضخامة تلك الرسالة فقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٤ لسنة ١٩٨٨ **بإنشاء " المجلس القومي للطفولة والأمومة "** تكون لـه الشخصية الاعتبارية ومقره مدينة القاهرة ، ويشكل برياسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من وزراء الشئون الاجتماعية ، والصحة ، والثقافة ، والتعليم ، والقوي العاملة والتدريب ، والتخطيط ، والإعلام ، ورئيس المجلس الأعلي للشباب والرياضة ، وعدد لا يزيد عن ثلاثة من الشخصيات العامة وذوي الكفاءة والخبرة في هذا المجال **(المادتان ١ ، ٣)** . .

ويتولي هذا المجلس اقتراح السياسة العامة ووضع مشروع خطة قومية شاملة تستهدف حماية الطفولة والأمومة فلي مختلف المجالات وبصفة خاصة في مجال الرعاية الاجتماعية والأسرية والصحة والتعليم والثقافة والإعلام والحماية الاجتماعية ، واقتراح برامج التدريب التي تساعد على الارتقاء بمستوي الأداء في تنفيذ أنشطة الطفولة والأمومة **(المادة ٣)** .

وقد ألزمت المادتان ٤ ، ٦ من القرار المشار إليه جميع الوزارات والهيئات العامة ووحدات الحكم المحلي ووحدات القطاع العام بتزويد المجلس بالبيانات والتقارير والبحوث وبتنفيذ الخطة والمشروعات والبرامج التي يضعها المجلس في هذا الشأن .

والأمل معقود على أن يقوم هذا المجلس بمهمة النهوض بمستوي الأداء في مجال حماية الأمومة والطفولة والتنسيق بين الأجهزة المختلفة المعنية بهذا الأمر، ووضع برامج الرعاية ومتابعة تنفيذها .

كما أن التنظيم التشريعي الدولي والتنظيم القانوني المصري قد أحتوي على العديد من التشريعات وغرضها رعاية الطفل وحمايته ، وقبل أن نبدأ دراستنا لبعض هذه التشريعات يحسن أن نعرض أولاً لمفهوم رعاية الطفولة وتطورها .

المبحث الأول
في نطاق مفهوم رعاية الطفولة

تهتم معظم الدول المتقدمة برعاية الطفل من جميع النواحي التربوية والاجتماعية والنفسية والصحية والثقافية لأنه إنسان المستقبل وغده ، وتخصص بعض وزاراتها أقساماً رئيسية لرعاية شئون الأطفال يقوم عليها متخصصون في تربية وتوجيه الأطفال . وتخصص منظمة اليونسكو التابعة لهيئة الأمم المتحدة جزاء كبيراً من نشاطها للعناية بدراسة الطفولة بل لقد أصدرت دستوراً جديداً أسمته (دستور الطفل) .

وإذا كان يقع على عاتق الأسرة والدولة وجوب رعاية الطفل جسمياً وعقلياً واجتماعياً وروحياً ، فليس في ذلك تفضلاً أو إحساناً من الأسرة أو الدولة ففي ذلك حياة المجتمع وقوته وأعظم استثمار لرأس مال الأمة البشري المرتقب .

ومن هنا كانت رعاية الطفولة هي التعبير **الذي يعبر** به المجتمع عن اطلاعه بمسئولية رعاية الأطفال ، وتوليه الاهتمام الخاص بمن يتعرض منهم لظروف تهدد أمنه ورفاهيته .

وعليه فإن رعاية الطفولة تمثل التنظيم الذي من خلاله يتم وضع المسئوليات العينية التي يلتزم لها المجتمع تجاه أطفاله موضع التنفيذ ، وتوفير الخدمات التي تشبع حاجاتهم ، وتحل مشاكلهم بما يضمن لهم التطور والنمو السوي .

وجدير بالذكر ، أن **هذه الخدمات الموجهة لرعاية الطفولة** هي خدمات مصممة من أجل تدعيم واستكمال أو الإنابة عن الوظائف التي فشل الوالدان في تأديتها كاملة ، وتحسين أحوال الأطفال داخل أسرهم بتعديل النظم الاجتماعية القائمة أو باستحداث نظم جديدة إذا استدعي الأمر .

وفي الواقع أن رعاية **الطفولة** كاصطلاح يكتنفه كثير من الغموض فرعاية الطفولة قد تثير إلي معان كثيرة ، فهي تشير إلي **رفاهية الأطفال** التي هي هدف كل نشاط مبذول من أجل الطفولة ، وتعني **برامج الرعاية الاجتماعية** التي تصاغ لصالح الطفولة ، **وتشير إلي ما تقوم به الخدمة الاجتماعية** وغيرها من خدمات موجهة لرعاية الأطفال .

ورعاية **الطفولة في أوسع معانيها** ، هي جزء من العمل الميداني للرعاية الاجتماعية ، التي تعني أساساً بتحقيق وضمان رفاهية الأطفال ، فكل الخدمات الاجتماعية التي تقدمها المؤسسات الاجتماعية أو أي منظمات أخرى ، تضع في مقدمة خدماتها رفاهية الأطفال ، خصوصاً تلك الخدمات المنوطة بتحسين حياة الأسرة وظروف معيشتها (كالضمان الاجتماعي ــ المساعدات المالية ــ خدمات الأسرة ... الخ) .

وعموماً وبعد أن عرفنا رعاية الطفولة في مفهومها الواسع ، يجدر بنا أن نشير إلي بعض المعاني الخاصة بهذا الاصطلاح لكي يتأكد لنا المفهوم الذي تنطوي عليه .

فقد يقصد برعاية الطفولة بأنها " أسلوب لتقديم الخدمات الاجتماعية للأطفال ، الذي يعجز أباؤهم عن الوفاء بالالتزامات التربوية تجاههم، أو الذين يعيشون في مجتمع يعجز عن إمدادهم بالحماية اللازمة " .

هذه الخدمات تصاغ بحيث **تدعم** ، أو **تكمل** ، أو **تنوب** عن الوظائف التي يعجز الوالدان عن آدائها ، وتحسن أحوال الأطفال وأسراهم بتعديل النظم الاجتماعية القائمة باستحداث تنظيمات جديدة في المجتمع .

وقد يراد باصطلاح **رعاية الطفولة** " تلك الخدمات الاجتماعية ، التي تكمل أو تنوب ، والتي ترمي إلي الحماية ، والنهوض بمستوي رعاية ورفاهية الأطفال، وذلك بالقضاء على الإهمال وسوء المعاملة والاستغلال ، والتغلب على المشاكل المتولدة من الإتكالية ، أو الإهمال ، أو الانحراف ، وذلك بتقديم الرعاية الملائمة للأطفال المبعدين عن بيوتهم ، وتقدم مثل هذه الرعاية عن طريق الأسر البديلة ، أو مؤسسات رعاية الطفولة ، أو بأي تسهيلات أخرى " .

المبحث الثاني
لمحة تاريخية عن تطور رعاية الطفولة

منذ ألاف السنين ، كان المجتمع دائماً يواجه مسئوليات رعاية أنواع مختلفة من المشكلات الخاصة بالطفولة ، وكانت استجابة المجتمع بتمثل في إنقاذ الطفل من أشكال الفقر القاسية أو الاستغلال ويمكن لذلك أن نشير إلي هذه المرحلة الأولية من المسئولية الاجتماعية بأنها مرحلة إنقاذ الطفل نظراً لتباين المفاهيم الخاصة بالحاجات واختلاف الاستجابة الاجتماعية من وقت إلي آخر ومن مجتمع إلي مجتمع آخر .

وقد بدأت هذه الرعاية على أساس مسئولية المجتمع في مساعدة الأطفال الذين تركهم آباؤهم دون مورد أو أصابهم الإهمال ، وفي بلادنا كانت المحافظات تقوم برعاية هؤلاء الأطفال وتدفع النفقات عن طريق الضرائب المحلية ، وكانت هذه الأموال تنفق في إنشاء الملاجئ لإيداع الأطفال ، أو لمساعدة الأشخاص الذين يقومون برعاية مثل هؤلاء الأطفال في بيوتهم .

ويبدو بوضوح أن الرعاية الاجتماعية للأطفال خلال القرن التاسع عشر كانت تهتم أساساً بفصل الأطفال ممن يعانون العجز أو العاهة أو الإهمال أو الضعف العقلي ، أو الجناح وانتزاعهم من المجتمع طائفة بعد أخرى . وتدريجياً أمكن تصنيف هذه الفئات التي كانت تودع في الملاجئ بدون تمييز وظهرت الرعاية المتخصصة في ضوء الحاجات الخاصة لكل فئة . وبمعني آخر أصبح هدف الرعاية الاجتماعية للطفولة هو انقاذ فئات متميزة من الأيتام ، والمعوقين ، والمهملين ، والأحداث الجانحين :

ويدأ الرواد بتنمية معايير للعمل وإرساء مجموعة من المبادئ الجوهرية الخاصة برعاية الطفل لعل أهمها ما يلي :

١. ينبغي عدم إبعاد الأطفال عن أسرهم بسبب الفقر .
٢. تعتبر الوسائل الوقائية وليست العلاجية من أهم أعمال الرعاية وأكثرها قيمة .

٣. عندما تدعو الضرورة الملحة إلي أبعاد الأطفال عن أسرهم ينبغي رعايتهم بقدر ما تسمح الظروف في أسر بديلة .
٤. ينبغي أن يكون اختيار هذه الأسر بغاية العناية، بحيث يتحقق فيها التكيف المتبادل لصالح الطفل ، وأن تخضع للإشراف السليم والدقيق .
٥. ينبغي ألا تستخدم المؤسسات الإيوائية أساساً إلا في حالات الرعاية المؤقتة، وفي حالة استخدامها ينبغي أن تكون علي هيئة وحدات صغيرة .
٦. ينبغي الاهتمام بدراسة التاريخ الاجتماعي الدقيق لجميع الأطفال كما أن التسجيل وكتابة التقارير وكذلك كافة عمليات العلاج ينبغي أن تسير على أساس طريقة خدمة الفرد .

ومع بداية النصف الثاني من القرن العشرين بدأ يتسع مفهوم رعاية الطفل ويأخذ معناه الدقيق ، وبدأ استخدامه في أكثر من مجرد تقديم خدمة الفرد للأطفال المعوقين بل ليشمل الحركات المنظمة المتعددة وأنواع النشاط المختلفة التي تستهدف توفير الرعاية لكافة الأطفال .

ويمكن أن نهتدي هنا بما جاء بالتقرير النهائي للمؤتمر الثاني للبيت الأبيض الذي عقد في واشنطن سنة ١٩١٩ ، **وقد تضمن هذا التقرير ثلاث موضوعات تشير إليها في إيجاز على النحو التالي :**

(أ) الوقاية العامة لصحة الأمهات والأطفال :

١. بالنسبة للأمومة :

يجب الاهتمام بتوفير مراكز رعاية الأمومة والطفولة ، والعيادات التي تقدم العلاج للحوامل ، والمستشفيات للحالات الشديدة ، واختيار القابلات والترخيص للصالحات منهم واستمرار الإشراف على نشاطهن ، وتوفير دخل ملائم يسمح للأمهات بالبقاء إلي جانب الطفل في فترة الحضانة .

٢. بالنسبة للوضع وصغار الأطفال :

يجب الاهتمام بتسجيل أسماء جميع الأطفال ، ووقاية الرضع من فقد الإبصار وإنشاء مراكز صحة الطفل ، وعيادات الأسنان وغيرها ، وتوفير مستشفيات الأطفال ـــ بالنسبة للأطفال في المدارس ـــ **وبالنسبة للأطفال في**

المدارس يجب الاهتمام بتوفير إمكانيات دراسية صحية ملائمة ، وتوفير الملاعب وأماكن الترويح ، وتوفير الخدمة الصحية المدرسية ، وتوفير برامج الفحص الطبي الدوري للتلاميذ ، والاحتفاظ بسجلات صحية لكل طفل ، وتوفير الرقابة بالنسبة للأمراض المعدية .

وأما بالنسبة للأطفال المراهقين ، تقدم الخدمات الصحية السابقة مع تعديلها لاحتياجات سن المراهقة ، ويكون التعليم إلزامياً حتى سن السادسة عشرة على الأقل ، وتوفير الحماية القانونية من الاستغلال ، والانحراف ، وما إلي ذلك .

(ب) الإجراءات الخاصة بتشغيل الأحداث :

لا يجوز تشغيل الأحداث في أي حرفة قبل بلوغ سن السادسة عشرة ، ويجوز تشغيل الأطفال فيما بين سن الرابعة عشرة والسادسة عشرة في الزراعة أو الأعمال المنزلية في فترة العطلات الصيفية ، وتستدعي المحافظة على سلامة الأطفال الجسمية إجراء فحص طبي للطفل قبل إلحاقه بأي عمل لتقرير لياقته الطبية ونموه الطبيعي بالنسبة لسنة ولياقته البدنية للعمل الذي سوف يمارسه .

(ج)الإجراءات الخاصة بالأطفال من ذوي الحاجات الخاصة :

وتشمل هذه الإجراءات تجنب إبعاد الأطفال عن أسرهم بسبب الفقر ، والإهمال برعاية الأطفال غير الشرعيين ، أما في حالات العجز الجسمي والعقلي ، **فقد وضعت قاعدتين أساسيتين بالنسبة لهم . الأولي** هي الدراسة العميقة للأطفال أنفسهم ، **والثانية** العمل على زيادة نمو الفرد وتحرره إلي جانب العمل على تأكيد سلامة الطفل والمجتمع . وكذلك اتخاذ الإجراءات الملائمة وأساليب العلاج المختلفة لرعاية ضعاف العقول واتخاذ الإجراءات الملائمة لتنظيم محاكم الأحداث المنحرفين .

الفصل الثاني
التنظيم التشريعي لحقوق الطفل

لقد نالت الطفولة أكبر حظ من الاهتمام في القرن العشرين حتى لقد سمي هذا القرن بالعصر الذهبي للطفل ، فلقد أصبحت المبادئ والأسس التي تتحكم في أساليب رعاية الطفولة ثابتة وقوية ، بعد أن اجتازت دور الاختبار والتجريب ، وأصبح الاهتمام بالطفولة مقياساً لتقدم الأمم والشعوب ، وأصبحت حاجات الأطفال الجسمية والعقلية والنفسية والاجتماعية ميثاقاً عالمياً وحقوقاً مقررة في التشريع الدستوري والدولي والتشريع الإسلامي وفي التشريعات الاجتماعية ، وهو ما سنتناوله بالمعالجة في هذا الفصل .

المبحث الأول
حقوق الطفل في التشريع الدستوري

أشارت الدساتير الصادرة في جمهورية مصر العربية بعد ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ والتي توجت أخيراً بصدور دستور ١٩٧١ إلي الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين بجانب حقوقهم السياسية ، وكان من أبرز الحقوق الاجتماعية ، حقوق للأسرة ، وأخرى للطفولة ، وثالثة للأمومة ، ورابعة للنشئ ، وذلك بالإضافة إلي ما تضمنته هذه الدساتير من حقوق عامة للأفراد ، وهي تعني الطفل في المقام الأول كالجنسية والتعليم فضلاً عن المبادئ العامة التي ذكرتها عن الأسرة وقوامها الدين والأخلاق ... الخ . وعموماً يمكن أن تحصر الحقوق الدستورية للطفل في فئات ثلاث :

حقوق دستورية عامة للطفل ، يشترك معه فيها كل الأفراد وإن كان بعضها يتقرر للفرد منذ ولاته كالجنسية أو خلال مرحلة الطفولة من عمره كالتعليم ، وتتميز هذه الحقوق بأنها تظل قائمة سواء خلال مرحلة الطفولة أو بعدها .

حقوق دستورية عامة غير مباشرة ، وهي تلك التي أطلق عليها حقوق الأمومة ، فهذه الحقوق تعني بوصف الأمومة هذه الصفة التي تكتسبها الزوجة

حين تحمل جنينها وتصبح بولادته أما ، وتهدف إلي حمايتها قبل وبعد وضعه وما يلي ذلك خلال مرحلتي الرضاعة والحضانة . ومثل هذه الحماية تنسحب على الطفل في ذات الوقت تنسحب فيه على الأم باعتبار أن لكليهما مصلحة مشتركة تكمل إحداهما الأخرى ، ويعتبر أدق فإن استفادة الأم في هذه المرحلة من أمومتها ببعض المزايا التي يقررها القانون إنما يكون مرجعه إلي وليدها الطفل ، وحاجته إلي رعاية خاصة إلي جانب حمايتها أو تأمينها من مخاطر الأمومة كما في حالة الوضع .

حقوق دستورية عامة في الحماية المباشرة للطفل ، ومعني ذلك أن الطفل ليس له فقط حقوق تقررها الدولة مثله مثل بقية المواطنين ، وإنما يتمتع فوق ذلك بالحق في حماية خاصة تنسحب من جهة على حقوقه ــ المشار إليها ــ في الفئتين السابقتين ، وتنسحب من جهة أخرى على الطفل ذاته بوصفه شخصاً ضعيفاً يحتاج إلي رعاية خاصة .

وهذا الحق المتميز في الحماية الخاصة يضع على عاتق الدولة واجب المراقبة والإشراف وضمان ممارسة الطفل لحقوقه أو تمتعه بها ، كما يضع على عاتقها مهمة حماية شخص الطفل في بدنه وروحه ونشأته ومستقبله والتزامها بسن التشريعات الاجتماعية التي توفر الحماية اللازمة وتقي النشئ من الإهمال أو الانحراف أو الاستغلال .

المبحث الثاني
حقوق الطفل بين التشريع الدولي والتشريع الإسلامي

كان تطبيق القانون الدولي ينحصر في إطار محدد لا يتجاوزه ، وهو إطار العلاقات الدولية بين الدول ، أو المؤسسات الدولية ، فكانت هذه النظرة التقليدية تري أن الدول والمؤسسات الدولية هي وحدة أشخاص القانون الدولي العام دون غيرها من الأفراد أو الرعايا أو الهيئات ذات الصفة الوطنية أو القومية .

على أن النظرة الحديثة ، والعرف الدولي ، وكذلك السوابق الدولية اتجهت جميعاً بالقانون الدولي في تطورة الأخير إلي الاعتراف بالأفراد والرعايا كأشخاص لهذا القانون ، أسوة بالدول والهيئات الدولية ، على أساس أن هذه

الدول والهيئات ، إذا كانت تعتبر أشخاصاً للقانون الدولي العام بطريق مباشر ، فإن الأفراد والرعايا يعتبرون أشخاصاً له بطريق مباشر أو غير مباشر طالما أن قواعده تهدف آخر الأمر إلي حماية حقوق ومصالح الأفراد في إطارها الدولي .

لا عجب إذن أن يكون الإنسان عامة ، والطفل خاصة ، شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام يستظل بحمايته سواء من خلال تعاهدات دولية ، أو علاقات دولة بغيرها من الدول ، أو من خلال الرعاية التي تضفيها عليه مباشرة، المواثيق الدولية والمؤسسات الدولية المختلفة . وعموماً ، فقد صدرت العديد من المواثيق الدولية متضمنة لحقوق الطفل في الحماية والرعاية الاجتماعية منذ ولادته ، وتعتبر حقوقاً واجب الاعتراف بها وإقرارها دولياً ودستورياً في آن واحد بما تضمنته من مفاهيم ومبادئ محددة لهذه الحقوق ، ونظراً لأهمية ما جاء بالإعلان العالمي لحقوق الطفل ١٩٥٩م (*)، ولأهمية مبادئه التي تعتبر في الحقيقة مبادئ للخدمة الاجتماعية في رعاية الطفولة .

فإننا نوجز هنا هذه المبادئ بترتيب ورودها في هذا الإعلان – عرضها محمد عبد الجواد في كتابة " حماية الطفولة في الشريعة الإسلامية والقانون " – مع مقارنتها بأشباهها ونظاهرها في الشريعة الإسلامية .

المبدأ الأول : حق جميع الأطفال في التمتع بالحقوق دون أي تمييز

ينص هذا المبدأ على أنه " يجب أن يستمع الطفل بكافة الحقوق الواردة في هذا الإعلان ، ويحق لكل الأطفال التمتع بهذه الحقوق بهذه الحقوق دون أي استثناء أو تمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الراي السياسي أو أي رأي آخر ، أو الأصل الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد ، أو أي وضع آخر له أو لأسرته " .

(*) صدر إعلان حقوق الطفل من هيئة الأمم المتحدة في ٢٠ / ١١ / ١٩٥٩ مشتملاً علي عشرة مبادئ عدا الديباجة التي أشارت إلي عزم شعوب العالم على تعزيز التقدم الاجتماعي، واستندت إلي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، وإلي إعلان حقوق الطفل السابق صدوره في ظل عصبة الأمم علم ١٩٢٤ . ثم نوهت بحاجة الطفل بسبب قصوره الجسمي والعقلي إلي ضمانات وعناية خاصة بما في ذلك الحماية القانونية المناسبة سواء قبل مولده أو بعده، كما تضمنت دعوة السلطات المحلية والحكومات إلي الاعتراف بحقوق الطفل التي اشتمل عليها الإعلان واتخاذ التدابير التشريعية وغيرها وفقاً لمبادئه .

وهذا النص منقول عن المادة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

وقد اضطرت الإعلانات العالمية لحقوق الإنسان ، في العصور الحديثة ، إلي النص والتأكيد على هذه المساواة بين الناس جميعاً بسبب ما قاسته البشرية من آثار التمييز العنصري في جميع صوره وأسبابه .

ولكن القرآن الكريم قد نص على هذه المساواة منذ أربعة عشر قرناً بقوله تعالي : ﴿ يا أيها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثي وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا ﴾ .

المبدأ الثاني : حق الطفل في الرعاية والحماية في بيئة صالحة لينشأ نشأة طبيعية

ينص هذا المبدأ على أنه " يجب أن يكون للطفل حق التمتع بوقاية خاصة ، وأن تتاح له الفرص والوسائل ، وفقاً لأحكام القانون وغير ذلك ، لكي ينشأ من النواحي البدنية والروحية والاجتماعية ، على غرار طبيعي ، وفي ظروف تتسم بالحرية والكرامة ، وفي سبيل تنفيذ أحكام القانون ، في هذا الشأن ، يجب أن يكون الاعتبار الأعظم لصالح الطفل " .

ويوجب هذا المبدأ أن يحاط الطفل بالرعاية التي تجعله ينشأ في بيئة صالحة بحيث ينمو بدنياً وروحياً واجتماعياً نمواً طبيعياً .

والمجتمع الإسلامي الصحيح يهيئ هذه البيئة الصالحة ، ويوفر للأطفال الرعاية والحماية الضروريتين .

المبدأ الثالث : حق الطفل في الاسم والجنسية

وينص هذا المبدأ على أنه " يجب أن يكون الطفل منذ ولادته ، الحق في أن يعرف باسم وبجنسية معينة " .

والشريعة الإسلامية لا تكتفي بأن يكون للطفل اسم أياً كان بل إن رسول الله ﷺ ، يوجب أن يكون للطفل " اسم حسن " ، وأنه قد غير بعض الأسماء للأطفال والرجال التي لم تكن " أسماء حسنة " ، فقد غير اسم العاصي إلي مطيع ويقول ﷺ " إنكم تدعون يوم القيامة بأسمائكم وأسماء آبائكم ، فأحسنوا أسمائكم " .

المبدأ الرابع : حق الطفل في الأمن الاجتماعي والرعاية الطبية

وينص هذا المبدأ على أنه " يجب أن يتاح للطفل التمتع بمزايا الأمن الاجتماعي ، وأن يكون له الحق في أن ينشأ وينمو في صحة وعافية ، وتحقيقاً لهذا الهدف يجب أن يمنح الرعاية والوقاية له ولأمه قبل ولادته وبعدها . ويسعي أن يكون للطفل الحق في التغذية الكافية والمأوي والعناية الطبية " .

وقد رأينا كيف أن الشريعة الإسلامية ترحب بتوفير هذا الأمن الاجتماعي لا للطفل وأمه ، بل لجميع الأفراد المقيمين في الدولة الإسلامية مسلمين وغير مسلمين ، وأن أمير المؤمنين عمر بن الخطاب قد فرض عطا من بيت المال لكل مولود ، وأنه رأي يهودياً شيخاً يتسول فلم يكتف برفع الجزية عنه، بل وفرض له مرتباً من بيت مال المسلمين .

المبدأ الخامس : حق الطفل المعوق في العلاج والرعاية

وينص هذا المبدأ على أنه " يجب توفير العلاج الطبي والتربية والرعاية التي تقتضيها حالة الطفل المصاب بعجز بسبب إحدى العاهات " .

والمجتمع الإسلامي ، في عهد الحضارة الإسلامية الصحيحة كان يتكفل بذوي العاهات ، أطفالاً كانوا أو كباراً ، والمسنين الفقراء .

المبدأ السادس : حق الطفل في الرعاية العائلية والمعونة الكافية للأطفال المحرومين

ويقول هذا المبدأ " لكي تكون للطفل شخصية كاملة متناسقة يجب أن يحظي قدر الإمكان بالمحبة والتفهم. كما يجب أن ينمو تحت رعاية والديه ومسئوليتهما. وعلى كل حال في جو من الحنان يكفل له الأمن من الناحيتين المادية والأدبية ، ويجب ألا يفصل الطفل عن والديه ، في مستهل حياته ، إلا في حالات استثنائية وعلى المجتمع والسلطات العامة أن تكفل المعونة الكافية للأطفال المحرومين من رعاية الأسرة ولأولئك الذين ليست لديهم وسائل رغد العيش . وما يجدر تحقيقه أن تتولي الدولة والهيئات المختصة الأخرى بذل المعونة المالية التي تكفل إعالة أبناء الأسر الكبيرة العدد " .

وفي الواقع أن القرآن الكريم والشريعة الإسلامية قد فرضت للطفل حقوقاً على والديه أهمها حقه في الرضاع وحقه في الحضانة كما قضت بعدم فصل الطفل عن أمه في حالة الحكم بإعدامها قصاصاً .

أما واجب المجتمع في كفالة المعونة الكافية للأطفال المحرومين من رعاية الأسرة وواجب الدولة والهيئات المختصة الأخرى في بذل المعونة المالية لإعالة أبناء الأسرة الكبيرة العدد ، فإن الإسلام يفرض لكل فرد مسلماً أو غير مسلم راتباً من بيت المسلمين .

المبدأ السابع : حق الطفل في التعليم الإجباري المجاني والتثقيف والاستمتاع بفرص الترقية

وينص هذا المبدأ على أن " للطفل الحق في الحصول على وسائل التعليم الإجباري المجاني في المراحل الابتدائية على الأقل ، كما يجب أن توفر له هذه الوسائل ما يرفع مستوي ثقافته العامة ، ويمكنه من تنمية قدراته ، وحسن تقديره للأمور ، وشعوره بالمسئولية الأدبية والاجتماعية لكي يصبح عضواً مقيداً للمجتمع .

ويجب أن يكون تحقيق خير مصالح الطفل هو المبدأ الذي يهتدي به أولئك الذين يتولون تعليمه وإرشاده على أن تقع المسئولية الأولي في هذا الشأن على عاتق الأبوين .

ومن الأهمية أن تتاح للطفل فرصة للترفيه عن النفس خلال اللعب وممارسة الرياضة والبرامج التي تمتع بنفس الغاية التي يرمي التعليم والتربية "الوصول إليها ، وعلي المجتمع والمسئولين عن السلطات العامة مساعدة الطفل على الاستمتاع بهذا الحق " .

وهذا الحق – التعليم والترفيه – به في الإسلام دور كبير وهام – فالشريعة الإسلامية توجب الوالدين معاً حق الطفل في التربية والتعليم ، والعلماء المسلمون الأوائل يقررون أن الصبي " إذا عقل " أي إذا أصبح قادراً على التعليم والحفظ ، وبخاصة فقط القرآن الكريم فيجب أن يرسل إلي الكتاب ، وهو مدرسة الأطفال .

وحديث رسول الله ﷺ المشهور يقول : " طلب العلم فريضة على كل مسلم ومسلمة " .

أما إتاحة الفرصة للطفل للترفيه عن نفسه باللعب والرياضة فقد كان رسول الله ﷺ ، يلاعب الأطفال ، ويحث على ملاعبتهم – روي أنه ﷺ " كان يصلي والحسن والحسين يلعبان ويقعدان على ظهره " – فلا غرابة والحال هذه أن يقول ﴿ﷺ﴾ : "من كان له صبي فينصابب له " وأن يروي عنه أنه " كان من أفكه الناس مع الصبي " .

وهذه رواية مشهورة عن سيدنا عمر بن الخطاب رضي الله عنه أنه استأذن عليه أحد ولاته ، فأذن له بالدخول عليه ، فلما دخل الوالي رأي سيدنا عمر يلاعب طفلاً ويقبله (*) فأبدي الوالي دهشته وقال : " إن لي عشرة أولاد ما قبلت أحداً منهم ، ولادنا أحدهم منى فقال له عمر : وما ذنبي إن كان الله عز وجل نزع الرحمة من قلبك إنما يرحم الله من عباده الرحماء ، ثم أمر بكتاب الولاية أن يمزق ، وهو يقول : " أنه إذا لم يرحم أولاده ، فكيف يرحم الرعية ".

وأما الرياضة البدنية فيكفي أن تقرأ أحاديث رسول الله ﷺ في هذا الموضوع ، ومن أهمها الحديث الذي يقول : " حق الولد أن يعلمه الكتابة ، والسباحة والرماية ، وأن لا يرزقه إلا طيباً " ، فقد جعل الرسول ﷺ من حقوق الولد على والده ، أن يعلمه السباحة والرماية ، وهما نوعان من أنواع الرياضة البدنية والحربية ، يقاس عليها بقية أنواع الرياضة الأخرى .

المبدأ الثامن : حق الطفل في الوقاية والغوث عند الكوارث

ينص هذا المبدأ على أنه " يجب أن يكون للطفل المقام الأول في الحصول على الوقاية والإغاثة في حالة وقوع الكوارث " .

وموقف الشريعة الإسلامية في مثل هذه الحالات وما وصل إليه المجتمع الإسلامي من التعاون والتكافل واضح وجلي حيث لم يبق في المجتمع فقير ولا محتاج يعطي من الزكاة .

(*) وفي رواية أخرى أن الوالي لما دخل على سيدنا عمر (رضي الله عنه) وجده باركا على يديه ورجليه ، والطفل فوق ظهره .

المبدأ التاسع : حق الطفل في الحماية القانونية من القسوة والاستغلال

وينص هذا المبدأ على أنه " يجب ضمان الوقاية للطفل من كافة ضروب الإهمال والقسوة والاستغلال ، وينبغي أيضاً ألا يكون معرضاً للاتجار به بأية وسيلة من الوسائل ومن الواجب ألا يبدأ استخدام الطفل قبل بلوغه سناً مناسبة ، كما يجب ألا يسمح بأي حال من الأحوال ، أن يتولي حرفة أو عملاً يضر بصحته ، أو يعرقل وسائل تعليمه ، أو يعترض طرق نموه من الناحية البدنية أو الخلقية أو العقلية " .

وضمان وقاية الطفل من كافة ضروب الإهمال والقسوة والاستغلال مقرر في الشريعة الإسلامية تطبيقاً للقاعدة الأصولية التي تقتضي بأنه " لا ضرر ولا ضرار " ، كما يقول رسول الله ﷺ .

أما وجوب عدم استخدام الطفل ، قبل بلوغه سناً مناسبة فهو مقرر بحديث رسول الله ﷺ ،الذي يحدد هذه السن بخمسة عشر عاما (*) ، والذي منع فيه رسول الله ﷺ ، ابن عمر ، رضي الله عنهما ، من الاشتراك في الحرب قبل بلوغه خمسة عشر سنة كاملة ، أما في الأعمال الحربية من الخطر على الأحداث الذين يعجزون عن تحمل مخاطر القتال .

المبدأ العاشر : حق الطفل في الوقاية من التمييز في جميع صوره

وينص هذا المبدأ على أنه " يجب أن تتاح للطفل وسائل الوقاية من الأعمال والتدابير التي قد تبث في نفسه أي نوع من التمييز ومن الناحيتين العنصرية أو الدينية ، وأن تتسم تنشئته بروح التفاهم والتسامح والصداقة بين كافة الشعوب ، وكذلك بمحبة السلام والأخوة الشاملة وأن يشعر شعوراً قوياً بأن من واجبه أن يكرس كل ما يملك من طاقة ومواهب لخدمة أخواته في الإنسانية .

(*) وهذا نص الحديث : " عن ابن عمر " قال : عرضني رسول الله ﷺ ، يوم أحد ، في القتال وأنا ابن أربع عشرة سنة فلم يجزني ، وعرضني يوم الخندق ، وأنا ابن خمس عشر سنة وأجازني : قال نافع : فقدمت على عمر بن عبد العزيز ، وهو يومئذ خليفة ، فحدثته هذا الحديث ، فقال : إن هذا الحد بين الصغير والكبير فكتب إلي عماله أن يفرضوا لمن كان ابن خمس عشرة سنة ومن كان دون ذلك فاجعلوه في العيال " .

ولا شك أن هذا المبدأ كما رأينا ـ مبدأ الأخوة في الإنسانية والذي لم تنص عليه الإعلانات العالمية إلا في العصور الحديثة ، مقرر هو الآخر بوضوح في القرآن الكريم ، وفي أحاديث الرسول ﷺ ، منذ أربعة عشر قرناً كاملة .

وجدير بالذكر أن الذي يؤخذ حقاً على إعلان حقوق الطفل أنه بالرغم من أنه صدر استناداً إلي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، إلا أنه لم ينص صراحة على حقوق الأطفال اللقطاء ، فقد اكتفي هذا الإعلان بنصوص مجمله يفهم منها أنها تشمل الأطفال اللقطاء ، وذلك كنصه في المبدأ الأول على " أي وضع آخر له أو لأسرته " أو نصه في المبدأ السادس على " الأطفال المحرومين من رعاية الأسرة " .

هذا في الوقت الذي كفلت فيه الشريعة الإسلامية حقوق " اللقطاء " بما قررته لهم من حماية كاملة ورعاية خاصة إذ أوجبت التقاط المولود اللقيط ، وعد تركه ليهلك ، واعتباره حراً ، ومسلماً ، ووجوب الإنفاق عليه ... إلخ .

المبحث الثالث
حقوق الطفل في التشريعات الاجتماعية

تتناول التشريعات الاجتماعية ، حقوق الطفل ، في مجالات التعليم والعمل والصحة والتأمين الاجتماعي والضمان الاجتماعي وغيرها من مجالات النشاط الاجتماعي والتي تتعلق بمشاكل الأمومة والطفولة ، والحضانة ، والإيواء ، وخاصة بالنسبة للأطفال غير الأسوياء أو المشكلين ، أو اللقطاء أو الضالين ، أو المشردين .

وتتميز هذه الحقوق ، بأنها تتناول الوضع الاجتماعي للطفل لا من ناحية تحديد دوره في المجتمع ، وعلاقته به ، فحسب ، بل ومن ناحية حماية كيانه فيه، وتهيئة السبل التي تكفل له القدرة على أداء وظيفته ، كمواطن ، وتحقيق التماسك العضوي بينه وبين غيره من المواطنين وضمان الترابط الفكري تحقيقاً لوحدة السلوك العام في المجتمع .

فإذا كانت التشريعات المدنية والجنائية وغيرها ، تهتم بحماية شخص الطفل في وجوده الطبيعي ، وفي وجوده القانوني ، أي في كل علاقة قانونية تربطه بغيره من الأفراد أيا كان موضوعها ، مصلحة مادية أو معنوية ، **فإن التشريعات الاجتماعية** ، تهتم بنموه الجسدي والروحي ، واستمرار هذا النمو ، ليتخذ وضعه أو كيانه الاجتماعي في مجتمعه ، وليؤدي دوره الذي يناسب استعداده ، وبالقدر الذي بلغه من التأهيل للقيام بهذا الدور المأمول في مستقبل حياته .

وتتميز التشريعات الاجتماعية ، **بحركتها التطويرية المستمرة** ، بوصفها قوانين حركية (ديناميكية) تقود التطور الاجتماعي لأفراد الشعب، بادئة بالطفولة، التي تعتبر المحك الأساسي للتطور في مجالاته المختلفة سالفة الذكر .

فنظام التعليم بجوانبه التربوية ، والعلمية والمهنية ، يسعي دائماً إلي بعث القوي الخلاقة في الأجيال الجديدة من الأطفال على اختلاف مراحل أعمارهم ، وغرس المبادئ والتقاليد الراسخة في ضمير الأمة وعبر عصور التاريخ ، وتعميق المستحدث منها في أفهامهم ، وفق ما تتطلبه سنة التطور في الحياة ودون ما خروج على التراث الحضاري والفكري ، والتزاماً بالأصالة التي تضرب بجذور عميقة في تاريخ الأجيال .

والتشريعات الصحية ، تسعي أول سعي لها ، إلي الطفل ، فتحيطه بالحصانات الصحية المختلفة من الأمراض التي يخشي أن يتعرض لها ، وتفرض القوانين واللوائح لضمان تحصين الطفل ، من هذه الأمراض ، وذلك فضلاً عن نظم التأمين الصحي الذي تضعه الدولة لتلاميذ المدارس خلال مراحل دراستهم .

أما بالنسبة لتنظيم العمل والتشريعات الخاصة به ، فهي وإن كانت تتجه بقواعدها التنظيمية إلي العمال والعملين في الدولة بعد أن يكونوا قد تخطوا مراحل الطفولة ، واستكملوا السباب المهيئة لتأهيلهم للعمل ، فإنها مع ذلك لم

تغفل حماية الطفل العامل ، في الظروف الاستثنائية التي يضطر إلي العمل فيها، وذلك فضلاً عما تمنحه من المزايا للأم العاملة ، مستهدفة بطريق غير مباشر مصلحة الطفل خلال مرحلة الرضاعة والحضانة ... الخ .

ويبقي بعد ذلك ، ما يعترض لطفولة من مشاكل تدخل جميعها في مجال العمل الاجتماعي ، الذي يخضع لتنظيم محكم يتضمنه عدد من التشريعات ، غايتها وضع الحلول المناسبة لهذه المشاكل ، والقضاء على أسباب الانحراف بجميع صوره وأشكاله ، واستيفاء للصورة النقية التي يجب أن يتحلي بها الطفل في المجتمع . على نحو ما سنري خلال هذه الدراسة .

الفصل الثالث

نظم رعاية وحماية الطفولة

(في ضمانات الحماية الاجتماعية للطفل)

يتعرض الكثير من الأطفال خلال مراحل حياتهم ونموهم لمشكلات اجتماعية عديدة ومختلفة ، ذات عوامل متباينة ، وآثارها بالنسبة للطفل خطيرة للغاية – حيث أنها قد تعوقه عن التوافق والتكيف في المجتمع وهو عضو عامل له دور اجتماعي وإنتاجي فيه كمواطن صالح له فيه حقوق وعليه واجبات .

كما قد تحرم هذه المشكلات التي يتعرض لها الطفل من الرعاية والعناية بل ومن التنشئة والتربية السليمة ، والنمو والنضج الصحي وذلك بسبب الحرمان من الرعاية الأسرية السليمة لأي سبب من الأسباب .

وحرمان الأطفال من الرعاية الأسرية السليمة قد يتخذ إحدى الصور الآتية:

- الحرمان من الرعاية الأسرية لكل وقت .
- الحرمان من الرعاية الأسرية لبعض الوقت .

الأطفال المحرومون كل الوقت من رعاية أسرهم :

وإذا كنا ننظر حولنا فنجد أن هناك أطفالاً يحرمون من رعاية أسرهم حرماناً كاملاً بسبب التفكك Disorganization أو التصدع الأسري (*).

وهذا التصدع يتخذ صورتين إحداهما فيزيقية والثانية سيكولوجية ويعني بالتصدع الفيزيقي Physical فقدان أحد الوالدين ، أو كليهما بالموت ، الانفصال، الهجر ، أو الطلاق ، أو الغياب الطويل للزوج أو الزوجة .

(*) يمكن تعريف التفكك أو التصدع الأسري باعتباره " انهيار الوحدة الأسرية وتحلل أو تمزق نسيج الأدوار الاجتماعية عندما يحقق فرد أو أكثر من أفرادها في القيام بالدور المناظر به على نحو سليم ومناسب " .

أما عن التصدع السيكولوجي للأسرة :

ويبدو من خلال إدمان الخمر ، المرض العقلي أو النفسي ، **الاضطراب** الانفعالي للآباء، والمناخ الأسري الذي يسوده الصراع الداخلي والتوتر المستمر. مما يكون له انعكاساته السلبية وآثاره الخطيرة على الصحة النفسية للطفل .

بالإضافة إلي ما سبق فهناك أطفالاً يخرجون للحياة في غير حياة زواجية ، وبالتالي دون الانتماء إلي أسرة ، بل دون أن يعرف لهم آباء ينتسبون إليهم ، وهم " **الأطفال غير الشرعيين ومجهولي النسب** " .

الأطفال المحرومون بعض الوقت من رعاية أسرهم :

وإذا كان ما سبق عرضه قد يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحرمان الأطفال حرماناً كاملاً من رعاية الأسرة ، كل الوقت وليس لفترة محددة من اليوم – أي بعض الوقت ، فإن هناك من الحالات العديدة التي يحرم فيها الطفل من رعاية أسرته ورعاية أمه على وجه التحديد ، وذلك عندما تغيب الأم عن البيت لأي سبب من الأسباب ومن أهم تلك الأسباب غياب الأم بسبب العمل .

وقد وضع التشريع لرعاية هؤلاء الأطفال المحرومين من الرعاية الأسرية ثمة نظم للرعاية لعل من أهمها ما يلي :

نظام المؤسسات الإيوائية .

نظام الأسر البديلة .

نظام دور الحضانة النهارية .

نظام الأسر المضيفة .

كل ذلك فضلاً عن أن المشرع قد خص الأطفال وكثير من الرعاية في بعض الوجوه والمجالات بهدف المساعدة على حسن تنشئتهم . **وفيما يلي تفضيلاً لذلك .**

المبحث الأول

نظم رعاية الأطفال المحرومين من الرعاية الأسرية

المطلب الأول : نظام الرعاية المؤسسية Institutional Care

رعاية الأطفال في المؤسسات الإيوائية :

ينص القرار الوزاري الصادر من وزارة الشئون الاجتماعية رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٧ بشأن نظام المعاملة بمؤسسات الرعاية الاجتماعية للأطفال المحرومين من الرعاية الأسرية من الجنسين على ما يلي :

- مفهوم الرعاية المؤسسية :

هي نوع من الرعاية الاجتماعية للأطفال المحرومين من الرعاية الأسرية، تؤدي في مؤسسات داخلية إيوائية بصفة مؤقتة إلي حين تحسين ظروف أسرهم الطبيعية اقتصادياً واجتماعياً ونفسياً ولتنشئتهم تنشئة اجتماعية صالحة .

وهذه المؤسسات الإيوائية يلتحق بها الصغير نتيجة لتصدع البناء الأسري بالوفاة ، أو الطلاق أو الانفصال أو الهجر أو السجن أو المرض لأخذ الأبوين أو كليهما أو نتيجة للتصدع السيكولوجي الوظيفي للأسرة كعجزها الاقتصادي أو تفككها بالصراع والاضطرابات المستمرة... الخ .

وعموماً تعتبر هذه المؤسسات الإيوائية ، مؤسسات وقائية ، اختيارية بالنسبة للالتحاق بها .

وقد كانت هذه المؤسسات يطلق عليها اسم **الملاجئ** غالباً إلي أن تغير الوضع وأصبحت تسمي **بمؤسسات الرعاية الاجتماعية** للأطفال المحرومين من الرعاية الأسرية .

ولقبول الأطفال بهذه المؤسسات الإيوائية ، فإنه يراعي توافر عدة شروط ويستلزم القيام بمجموعة من الإجراءات نلخصها على النحو التالي :

١. ألا يقل سن الطفل عن ٦ سنوات ولا يزيد عن ١٨ سنة . على أنه يجوز استمرار بقاء الطفل في المؤسسة بعد بلوغه سن ١٨ سنة في حالة ما إذا كان ملتحقاً بالتعليم العالي إلي أن يتم تخرجه . ما دامت الظروف التي أدت إلي التحاقه المؤسسة قائمة واجتاز مراحل التعليم بنجاح .

٢. أن تنطبق عليه إحدى الحالات الآتية :

أ . أن يكون يتيم الأبوين أو أحدهما ويثبت من البحث الاجتماعي اعتبار الأسرة والحاجة الملحة إلي رعاية أبنائها بهذه المؤسسات .

ب . أن يكون الأب والأم نزيل مستشفي الأمراض العقلية أو مودعاً إحدى السجون بسبب الحكم عليه بالسجن ، وذلك إذا ثبت من البحث الاجتماعي عدم توفر الرعاية الاجتماعية اللازمة .

ج . أبناء الأسر المتصدعة بسبب الطلاق أو زواج الأب أو الأم أو كليهما بشرط عدم وجود كفيل لرعاية الطفل ويثبت من البحث الاجتماعي حاجته إلي الرعاية الاجتماعية .

٣. ألا يكون قد صدر على الطفل حكم في تشرد أو جناية أو جنحة أو مخالفة أو سبق إيداعه بإحدى مؤسسات رعاية الأحداث .

٤. ألا يكون مصاباً بأحد الأمراض العقلية أو العصبية أو الأمراض المعدية .

ويجوز للمؤسسة تحصيل فروق تكاليف رعاية الأبناء بها في حالة توافر الشروط المشار إليها مع عدم الأعتبار المادي ومقدرة الأسرة على الإنفاق .

- **إجراءات القبول :**

١. يتقدم ولي أمر الطفل بطلب التحاق إلي إدارة المؤسسة مرفقاً به شهادة الميلاد أو مستخرج رسمي منها ، وصورتين شمسيتين للطفل ، وإقرار من ولي الأمر بموافقته على إلحاق الطفل بالمؤسسة وعلى تنفيذ جميع توجيهات وتعليمات المؤسسة ، وكذلك جمع الأوراق والمستندات المثبتة لتوافر شروط القبول بالمؤسسة المشار إليها في البند الثالث من هذه اللائحة .

٢. تقوم المؤسسة بعمل بحث اجتماعي شامل لأسرة الطفل .

٣. يوقع الكشف الطبي على المطلوب إلحاقهم بالمؤسسة .

٤. تجري اختبارات الذكاء للطفل قبل القبول للتأكد من أنه لا يعاني من أي تخلف عقلي .

ويجوز لولي الأمر التظلم من قرار رفض قبول الابن بالمؤسسة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علمه بقرار الرفض إلي مديرية الشئون الاجتماعية المختصة والتي لها أن نعيد النظر في ذلك بالاشتراك مع مجلس الإدارة .

برامج الرعاية الاجتماعية بالمؤسسات الإيوائية :

أ . الرعاية التعليمية :

تقوم المؤسسة بالحاق أبنائها الذين في سن الإلزام بالفصول الدراسية المناسبة سواء داخل المؤسسة أو خارجها حسب الأحوال ، وفتح فصول محو الأمية للأبناء الذين فاتهم سن الإلزام – ولا يستمر في الدراسة بعد المرحلة الابتدائية إلا الأبناء الذين أتموا دراستهم فيها بنجاح ويمكنهم مستواهم العلمي من الالتحاق بالمراحل التالية لمدارس الحكومة .

ب . الرعاية المهنية :

تقوم المؤسسة بوضع برامج التدريب المهني المختلفة ، داخل المؤسسة وتجهيز مركز التدريب بالآلات والأدوات اللازمة . وذلك على الأخص بالنسبة للأولاد الذين أتموا المرحلة الابتدائية ولم يتمكنوا من الاستمرار في التعليم أو الذين لم يتمكنوا من إتمام هذه المرحلة .

ج . الرعاية الصحية :

يجب على المؤسسة الاستعانة بطبيب بعض الوقت للتردد على المؤسسة يومين في الأسبوع على الأقل لتوقيع الكشف الطبي على الأبناء بصفة عامة والمستجدين منهم بصفة خاصة مع توفير الكشف الطبي الكامل بصفة دورية ومنظمة على نزلاء المؤسسة مرة كل ستة أشهر ، وإعداد عيادة داخلية مزودة بالأدوات وتحويل بعض الحالات إلي المستشفيات العامة إذا لزم الأمر ، ويجوز أن تقوم المؤسسة بتوفير الأدوية التي يتطلبها العلاج في حالة عدم تواجدها بالمستشفيات .

د . التهذيب الديني والخلقي :

تراعي المؤسسة الاهتمام بالتربية الدينية وتشجيع الأبناء على تأدية الفرائض الدينية المختلفة ، وكذلك الاهتمام بالتوعية القومية عن طريق المحاضرات والندوات والاحتفال بالمناسبات الدينية والوطنية .

ه . الرغاية الترفيهية والرياضية :

يجب على المؤسسة الاهتمام بالناحية الترفيهية للأبناء بإقامة المعسكرات الصيفية وحفلات السمر والرحلات إلي غير ذلك .

كما يجب أن تهتم المؤسسة بالنواحي الرياضية على أساس أنه عنصر أساسي في تنشئة الطفل تنشئة سليمة .

و . المصروفات النقدية :

- يصرف للأبناء مصروف شخصي يومي يزداد عند التحاقهم بالورش التدريبية وكذلك لمن هم في مراحل التعليم ومن يمحي أميتهم .
- يتم فتح دفتر توفير لكل طفل بالمؤسسة بوصاية أحد الأخصائيين الاجتماعيين العاملين بها .
- يصرف لكل طفل في الأعياد الدينية الرسمية مصروف شخصي إضافي وهي أعياد الفطر والأضحي بالنسبة للمسلمين ، والميلاد والقيامة بالنسبة للمسيحيين .
- يجوز صرف مكافآت للأبناء المتفوقين في المراحل التعليمية المختلفة.
- تتحمل المؤسسة مصاريف الجنازة والدفن في حالة وفاة أحد الأطفال بها .

ز . الزيارات الأسرية :

يجوز لأسرة الطفل زيارته داخل المؤسسة وفقاً لمواعيد محددة لذلك ـ كما يجوز للطفل أن يزور أسرته كل شهر وفي الأعياد على أن يوقع ولي الأمر باستلامه وأن يكون مسئولاً عنه خلال الزيارة ويتعهد بإعادته في الموعد المحدد ما عدا الحالات التي تدعو إلي إبقاء الطفل بالمؤسسة بسبب عدم الاستقرار في الأسرة أو مرض الطفل أو غير ذلك وحسب ما تقرره إدارة المؤسسة .

ويراعي عدم مغادرة أي طفل للمؤسسة إلا بترخيص من مدير المؤسسة أو من ينوب عنه يوضح به سبب خروجه وتاريخ وساعة الخروج وتاريخ وساعة العودة مع إثبات ذلك بدفتر الأحوال .

ح . الرعاية اللاحقة :

يجب ألا تقتصر خدمات المؤسسة على رعاية الأطفال داخل المؤسسة بل يجب أن يهتم برعايتهم بعد تخرجهم لمدى لا تقل عن سنة كرعاية لاحقة بعد

تخرجهم حتى تطمئن المؤسسة على استقرارهم استقراراً كاملاً ومعاً من تعرضهم لمشاكل جديدة قد تؤدي بهم إلي الانحراف .

ط . **الجهاز الوظيفي بالمؤسسة :**

يتكون الجهاز الوظيفي في كل مؤسسة إيوائية من :

(أ) **المدير :**

يجب على كل مؤسسة تعيين مدير متفرغ لها إذا كانت سعتها تزيد عن ٢٥ طفل – أما المؤسسة التي تقل سعتها عن ذلك فيجوز تعيين مدير لها بعض الوقت .

ويختص مدير المؤسسة بالآتي :

١. الإشراف على جميع العاملين بالمؤسسة ومتابعة أعمالهم .
٢. اعتماد جميع المصروفات بما فيها الصرف من السلفة .
٣. اعتماد استمارات صرف التغذية المستلم بمعرفة لجنة التغذية .
٤. التصريح للعاملين بالأجازات في حدود سبعة أيام أما أكثر من ذلك فيعرض الأمر على مجلس الإدارة مشفوعاً بالرأي .
٥. توزيع العمل على العاملين بالمؤسسة وإعداد الورديات الليلية .
٦. الاشتراك في إعداد مشروع الميزانية السنوية .
٧. إجراءات التحقيقات مع العاملين بالمؤسسة وتوقيع الجزاء على المخالف منهم وهي لفت النظر أو الإنذار أو الخصم في حدود ثلاثة أيام أما ما زاد عن ثلاثة أيام فيعرض الأمر على لجنة إدارة المؤسسة على أن يعتمد الجزاء من مجلس إدارة الجمعية في جميع الأحوال على أن تخطر مديرية الشئون الاجتماعية المختصة بذلك ، بالنسبة للعاملين التابعين بها سواء المنتدبين أو المعارين للعمل بالمؤسسة .
٨. إعداد التقارير السرية السنوية عن جميع العاملين بالمؤسسة ورفعها مشفوعة برأيه إلي الجهة المختصة .
٩. إعداد التقرير السنوي عن المؤسسة وجميع الإحصاءات والبيانات والتقارير الأخرى التي تطلب من المؤسسة .

١٠. إصدار أوامر التشغيل والصرف من المخزن واعتماد أذون الصرف والإضافة .

(ب) **الأخصائي الاجتماعي :**

يجوز أن تخصص المؤسسة لكل ٢٥ طفل أخصائي اجتماعي متفرغ فإذا قل العدد عن ذلك فيخصص له أخصائي اجتماعي بعض الوقت **ويختص الأخصائي الاجتماعي بالآتي :**

أولاً : الإشراف الاجتماعي

١. الإشراف على البرامج الاجتماعية المختلفة بالمؤسسة ومباشرتها بمساعدة المشرفات الاجتماعيات .

٢. إجراء الأبحاث الاجتماعية للأطفال ودراسة الظروف الاجتماعية لكل حالة وإبداء الرأي فيها واتخاذ ما يلزم حيالها .

٣. إعداد الإحصاءات الشهرية والتقارير الدورية اللازمة .

٤. التسجيل بملفات الأطفال بما يشمل التاريخ التطوري للحالة منذ إيداعها بالمؤسسة وحتى تاريخ تخرجها .

٥. رسم البرنامج اليومي بما يتضمن ألوان من النشاط المختلف يتيح للطفل النمو السليم والتوجيه والرعاية وإشباع حاجاته وتعديل سلوكه واتجاهاته من خلال البرامج المتاحة له .

٦. تنظيم جماعات الأطفال (نظام الأسر) ويشمل نشاطهم وتفاعلهم أثناء هذا النشاط ، مما يمكن معه من مساعدة الأطفال على النمو السليم .

٧. ربط أمر الأطفال بالمؤسسة وذلك بعقد مجالس للآباء والأمهات وتنظيم زيارات دورية بين الأسرة والمؤسسة والطفل وأسرته .

٨. تنظيم الأجازات الدورية والرحلات الثقافية والمعسكرات الصيفية للأطفال لإتاحة الفرص لهم لقضاء فترة الأجازة الدورية في برامج مثمرة .

٩. متابعة مشاكل الأطفال أثناء فترة الليل بالاتصال الدائم بالمشرفين الليليين .

ثانياً : الإشراف التعليمي

يقوم الأخصائي بتوطيد العلاقة القوية بين المؤسسة والمدرسة وذلك للتعرف على مشاكل الطفل بمدرسته والعمل علي حلها .

ثالثاً : الإشراف الثقافي وتنظيم شغل أوقات الفراغ :

١. وضع البرامج الثقافية المختلفة والإشراف على تنفيذها والعمل على توصيل الأحداث الجاري في المجتمع للأطفال بأسلوب مبسط جتى يكونوا على علم ودراسة بمجريات الأمور الخارجية والداخلية بالمجتمع وتشجيعهم على الإطلاع .
٢. تشجيع الأطفال على الاحتفال بالمناسبات القومية والوطنية والدينية مع استغلال هذه المناسبات للتعرف بها .
٣. الإشراف على تنفيذ البرامج الدينية بالمؤسسة .
٤. تنظيم شغل أوقات الفراغ عن طريق وضع البرامج الرياضية الهادفة واستخدامها كوسيلة تربوية لتقوية روح الجماعة وتعويدهم الاعتماد على النفس والنظام مع مكافأة المتفوقين منهم .

رابعاً : الإشراف على برامج التدريب والتشغيل المهني

١. متابعة الأطفال أثناء تدريبهم في المهن الملتحقين بها داخل المؤسسة أو خارجها .
٢. الاشتراك والمعاونة في إلحاق الطفل بالمهن المناسبة لكل منهم حسب ميوله ورغباته واستعداداته وقدراته .
٣. مساعدة الطفل على الاستقرار في المهن التي يتدرب عليها وحل المشاكل الاجتماعية والنفسية التي يتعرض لها .
٤. عقد اجتماعات دورية مع المدربين ومع الذين يعمل معهم الأطفال لشرح السياسة الواجب إتباعها في معاملة الأطفال .
٥. العمل على تشغيل الأطفال بالورش الخارجية والمصانع والشركات بعد تدريبهم وإعدادهم مهنياً وتعليمياً.

خامساً : الإشراف المالي

١. الإشراف على صرف المصروف اليومي للأبناء .
٢. الإشراف على عمليات التوفير للأبناء وتشجيعهم على الادخار .
٣. الإشراف على السجلات اللازمة لرصد حركة النقود المودعة والمسحوبة الخاصة بالأطفال .

سادساً : الرعاية اللاحقة للأطفال

التمهيد لتخريج الأطفال وإعادتهم إلي أسرهم وإزالة أية معوقات تحول دون استقرار الطفل بالأسرة ومساعدتهم في الالتحاق بالأعمال التي تتناسب مع قدراتهم وإمكانياتهم ومتابعتهم في حياتهم الجديدة وحل أي مشاكل قد يتعرضون لها .

(ج) مدرسي الصناعات :

ويختص بما يلي :

١. الإشراف على أعمال الورش الداخلية الموجودة بالمؤسسة .
٢. إعداد بيان بالخامات والآلات والأدوات اللازمة للورش المختلفة .
٣. تنفيذ ومتابعة طلبات التشغيل وتسويق المنتجات .
٤. تقديم تقرير شهري لمدير المؤسسة عن إنجازات العمل بالورشة والأطفال الذين تم تدريبهم .

(د) المشرف الليلي :

ويختص كل مشرف على عدد ٢٥ طفل **على النحو التالي :**

١. مراقبة سلوك الأطفال أثناء فترة الليل وتسجيل ذلك قي السجل المعروف لذلك .
٢. عرض جميع تقارير الفترة السابقة على مدير المؤسسة في فترة الصباح .
٣. عمل برامج ترويحية وحفلات سمر ليلية مع الأطفال ... الخ .

(ه) مدرسي الموسيقي :

ويختص بتدريب الأطفال على النواحي الفنية والموسيقية وتنظيم فقرات الحفلات التي تقيمها المؤسسة في المناسبات المختلفة .

(و) المشرف الصحي والزائرة الصحية :

ويختص بالآتي :

١. يتولي شئون الرعاية الصحية تحت إشراف الطبيب وتنفيذ توجيهاته .
٢. صرف الأدوية للأطفال المرضي حسب إرشادات الطبيب .
٣. تسجيل الحالات المترددة على العيادة وعرض المرضي على الطبيب .
٤. إبلاغ مدير المؤسسة عن الحالات التي يقرر الطبيب تحويلها إلى المستشفيات الخارجية لاتخاذ اللازم نحوها .
٥. إخطار الطبيب فوراً عن الحالات المشتبه فيها لاتخاذ اللازم بشأنها .
٦. الإشراف على استحمام الأطفال ونظافة ملابسهم .
٧. الإشراف على جميع موافق الدار من حيث الجانب الصحي .
٨. الإشراف على الغسالات ومراقبتهن .

(ز) المشرف الرياضي :

ويختص بتدريب الأبناء على الألعاب الرياضية المختلفة ، وتكوين الفرق الرياضية ، وتنظيم المباريات الدورية .

(ح) الوظائف المالية والإدارية :

وتضم الصراف وموظفي السكرتارية وأعمال المستخدمين والمخازن .

(ط) الوظائف العامة :

وتشمل أعمال الحدائق وعمال الطهي والنظافة والحراسة ... إلخ .

المطلب الثاني : نظام الأسر البديلة (الحضانة البديلة)

ماهيتها :

المقصود بهذه الرعاية ، أي الخدمات التي تقدم للطفل بقصد تربيته في أسرة أخرى بدلاً من الأسرة الطبيعية لفترة معينة وتتضمن هذه الفترة كل الاستعدادات اللازمة لرعاية التي تقدم بواسطة الوالدين البديلين تحت إشراف هيئة متخصصة تعمل مع الأسرة البديلة ، وفي نفس الوقت مع الأسرة الطبيعية إن وجدت .

أهداف العمل بنظام الأسر البديلة :

وفقاً للمادة ٨٣ من اللائحة التنفيذية لقانون الطفل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦ والمادة الثانية من القرار الوزاري الصادر من وزارة الشئون الاجتماعية رققم ١٨١ لسنة ١٩٨٩ :

يهدف نظام الأسر البديلة إلي توفير الرعاية الاجتماعية والنفسية والصحية والمهنية للأطفال (*) الذين قست عليهم الظروف لسبب من الأسباب – من أن ينشأوا في أسرهم الطبيعية ، وذلك بقصد تربيتهم تربية سليمة ، وتعويضهم عما حرموا منه من حنان وعطف على أسس سليمة أهمها :

أ . تهيئة البيئة المنزلية البديلة لاستقبال الأطفال وتزويدها بالخبرات لمعاونتها لكي تكفل للأطفال الحياة الطبيعية الملائمة ومتابعة سلامة تنشئتهم تنشئة صحيحة .

ب . الترفيه عن الأطفال في المناسبات المختلفة بوسائل وأساليب متعددة للقيام برحلات ، وإعداد معسكرات ملائمة بمصاحبة أسرهم البديلة .

ج . وضع وتنفيذ برامج تثقيفية لتوعية الأسر البديلة وخاصة غفي المجالات الصحية والنفسية للطفل عن طريق المحاضرات والندوات أو التدريب للأمهات البديلات .

د . وضع وتنفيذ البرامج الخاصة بتدريب العاملين بنظام الأسر البديلة ، وعقد الندوات واللقاءات الخاصة بدراسة المشكلات والصعوبات التي قد تعترضهم في العمل وذلك بهدف الارتقاء بمستوي أدائهم .

(*) تتسلم إدارة الأسرة والطفولة الأطفال من الجهات الآتية :

- مراكز رعاية الأمومة والطفولة التابعة لوزارة الصحة .
- أقسام ومراكز الشرطة إذا كان الطفل يبلغ من العمر سنتان فأكثر .
- المؤسسات المعدة لإيداع الأطفال الضالين المحولين لها من أقسام الشرطة وذلك بعد انقضاء مدة سنة من عدم التعرف على ذويهم .
- الأسر التي تتقدم بطلبات لرعاية أبنائها وممن لا تزيد سنهم على السادسة وثبت من البحث الاجتماعي استحالة رعايتهم في أسرهم الطبيعية . (م٨٦) من اللائحة التنفيذية للقانون .

٥. دعم دور الضيافة والإيواء التي تقدم الرعاية للأطفال في حالة تعذر توفير الرعاية الأسرية البديلة لهم وإلي حين توفيرها .

نطاق نظام الأسر البديلة :

تنتفع بنظام الأسر البديلة الفئات الآتية :

أ . اللقطاء .

ب . الأطفال غير الشرعيين الذين يتخلي عنهم ذويهم .

ج . الأطفال الضالون الذين لا يمكنهم الإرشاد عن ذويهم وتعجز السلطات المختصة عن الاستدلال على محال إقامتهم .

د . الأطفال الذين يثبت من البحث الاجتماعي استحالة رعايتهم في أسرهم الأصلية مثل أبناء المشرفين وأبناء نزلاء مستشفيات الأمراض العقلية والأطفال الذين لا يوجد من يرعاهم من ذوي قرباهم أو يشردون نتيجة انفصال الأبوين (م ٨٤) من اللائحة التنفيذية للقانون .

يخدم نظام الأسر البديلة الأطفال وفقاً للمراحل الآتية :

أ . الأطفال الذين جاوزت سنهم السنتين تكون رعايتهم لدي أسر بديلة أو داخل دور الإيواء التابعة لوزارة الشئون الاجتماعية وتستمر الرعاية حتى تمام سن الثامنة عشرة ميلادية .

ب . يجوز الاستمرار في رعاية من تجاوز سن الثامنة عشرة حتى الحادية والعشرون إذا كان ملحقاً بالتعليم أو لم يستقر بعد سواء بالعمل أو الزواج ، وذلك بناء على تقرير اجتماعي دوري يقدم كل ستة أشهر مشفوعاً بالمستندات اللازمة وذلك بموجب قرار من لجنة الأسر البديلة بمديرية الشئون الاجتماعية بالمحافظة (م ٨٥) من اللائحة التنفيذية للقانون .

في إجراءات الرعاية البديلة :

١. على كل أسرة ترغب في رعاية طفل أن تتقدم بطلب ذلك إلي إدارة الأسرة والطفولة المختصة ، وعلى الإدارة المختصة قيد الطلبات في سجل خاص .

٢. تقوم إدارة الأسرة والطفولة المختصة ببحث حالة الأسرة مقدمة الطلب ويرفق بتقرير البحث والمستندات الدالة على صحة البيانات الواردة به .

٣. يشرف على نظام الأسرة البديلة – بكل محافظة لجنة يصدر بتشكيلها قرار من المحافظ – تتكون من :

- مدير مديرية الشئون الاجتماعية . (رئيساً)
- ممثل لمديرية الصحة .
- ممثل لمديرية الأمن (رعاية الأحداث)
- ممثل لمديرية التربية والتعليم .
- ممثل للجمعية التي كانت ترعى الطفل إن وجدت .
- ممثل للجمعيات الأهلية المعنية برعاية الطفولة .
- مدير إدارة الأسر والطفولة . (مقرر اللجنة)

ويجوز للجنة أن تشكل من بين أعضائها لجاناً فرعية يعهد إليها ببعض الاختصاصات وبدراسة تطوير العمل في هذا المجال وعرض توصياتها على اللجنة الرئيسية ، ويجوز لها الاستعانة بالخبراء المتخصصين في هذا المجال .

وتقوم اللجنة في سبيل أداء مهمتها بما يلي :

أ . اقتراح سياسة العمل بنظام الأسر البديلة .

ب . المشاركة في تنفيذ ومتابعة وتقييم العمل .

ج . فحص طلبات الرعية والبت فيها بالقبول أو الرفض .

د . دراسة التقارير المقدمة عن مشاكل الأطفال في الأسر البديلة ووضع الخطط اللازمة لحلها .

ه . البت في التقارير المقدمة لإنهاء الإشراف والرعاية على الأطفال .

و . تقدير الإعانات والمكافآت للأسر البديلة مقابل ما تؤديه من خدمات .

ز . تقدير الإعانات والمكافآت الخاصة بالأطفال عند الحاجة .

ويقوم مقرر اللجنة بإعداد جدول أعمال اجتماعات اللجنة واعتماده من رئيسها توطئة لدعوة أعضاء اللجنة للانعقاد .

٤. يجوز لمن رفض طلبه طبقاً للمادة السابقة أن يتظلم من القرار الصادر خلال أسبوعين من تاريخ إبلاغه به ويعرض التظلم على اللجنة التي أصدرت القرار للفصل فيه ، ويكون قرارها في التظلم نهائياً .

٥. بعد قبول الطلب يتم تسليم الطفل للراغب في رعايته بعد أن يوقع على عقد رعاية طفل يتضمن الالتزام بالأحكام المبينة في القانون والمتعلقة بشأن هذا النظام للرعاية .

٦. تلتزم الأسرة البديلة بإخطار إدارة الأسرة والطفولة المختصة فوراً عن كل تغيير في حالتها الاجتماعية أو في محل إقامتها وبكل تغيير يطـرأ علـى ظروف الطفل البديل مثل تشغيله في عمل أو إلحاقه بمدرسة أو هروبه أو وفاته أو زواج الفتاة .

ولا يجوز للأسرة البديلة للسفر للخارج ـ بصحبه الطفل أو بـدون ـ إلا بموافقة مكتوبة من إدارة الأسرة والطفولة المختصة . (م ٧ ـ ١٤) **من القرار الوزاري ، (م ٨٩ ـ ٩٦) من اللائحة التنفيذية للقانون السالفة الذكر .**

الحقوق التي تتمتع بها الأسرة البديلة :

يصرف للأم البديلة مقابل رعاية من وقت استلام الطفـل فـي الحـالات والحدود الآتية :

بالنسبة للأم البديلة التي ترعي طفلاً عادياً يصرف لها مقابل الرعاية **بالفئـات الآتية :**

جنيه

- ١٠٠ مائة جنيه شهرياً منذ استلام الطفل إلي أن يلتحق بالتعليم الابتدائي .
- ١٢٠ مائة وعشون جنيهاً شهرياً خلال مدة الالتحاق بالتعليم الابتدائي .
- ١٥٠ مائة وخمسون جنيهاً شهرياً خلال مدة الالتحاق بالتعليم الاعدادي .
- ٢٠٠ مائتان جنيهاً شهرياً خلال مدة الالتحاق بالتعليم الثـانوي ومـا فـي مستواه .
- ٢٥٠ مائتان وخمسون جنيهاً شهرياً مدة الالتحاق بالتعليم العالي وما فـي مستواه .

بالنسبة للأم البديلة التي ترعي طفلاً **معوقاً** أو مصاباً بمرض مزمن ، يصرف لها مقابل رعاية من وقت استلامه **وفقاً للإجراءات الآتية :**

يتم تحديد نوع الإعاقة أو المرض المزمن ودرجة الإصابة به وفقاً لتقرير طبي معتمد من الجهة الصحية المختصة .

يقدم التقرير الطبي المشار إليه إلي لجنة الرعاية البديلة بمديرية الشئون الاجتماعية المختصة التي تقوم على ضوئه بتحديد قيمة ما يصرف للأم البديلة من مقابل رعاية شهرية حسب ظروف كل حالة .

وتصرف مبالغ مقابل الرعاية الشهرية المنصوص عليها في البندين السابقين بعد خصم نسبة تعادل ١٠% (عشرة في المائة) تودع لحساب الطفل في صندوق التوفير .

يصرف لدار الحضانة الإيوائية التي لا تحصل على إعانات مخصصة لهذا الغرض مبلغ لا يجاوز خمسين جنيها شهرياً عن كل طفل يلحق بها .

يجوز صرف إعانات إضافية للأسرة البديلة في الحالات الآتية :

١. مرض الطفل البديل ، بعد تقديم المستندات المؤيدة لتكاليف علاجه .
٢. وفاة الطفل البديل ، وتكون المساهمة في نفقات الدفن طبقاً لما تراه اللجنة ، بعد تقديم شهادة الوفاة والمستندات الدالة على الصرف .
٣. زواج البنت البديلة ، وتكون الإعانة في حدود ١٥٠٠ جنيه (ألف وخمسمائة جنيه) بعد تقديم وثيقة الزواج ، على أن تكون الإعانة عن الزواج الأول فقط .
٤. إعداد مشروع تجاري أو مهني للأبن أو البنت ، ويكون ذلك في حدود ألفي جنيه ٢٠٠٠ جنيه ، ويعد تحقق مديرية الشئون الاجتماعية من جدية المشروع وعليها أن تشرف على صرف هذا المبلغ .

يجوز أن تمنح الأسرة البديلة مكافأة نهاية الإشراف بناء على تقرير اجتماعي إذا ثبت من التقرير تعاون الأسرة مع جهاز الشئون الاجتماعية وحسن رعايتها للطفل ، وذلك بحد أقصي ٥٠٠ جنيه (خمسمائة جنيهاً) في **الحالتين الآتيتين :**

- إذا تزوجت البنت البديلة .
- إذا استقر الابن أو البنت في عمل ذي أجر مناسب لمدة لا تقل عن سنة.

- يجوز للأسرة البديلة أن تدخر مبالغ الطفل البديل تسلم دورياً لإدارة الأسرة والطفولة ، وعلى الإدارة إضافة هذه المبالغ إلي حساب الطفل في صندوق التوفير ولا يجوز الصرف من المبالغ المودعة إلا بعد إيضاح الأسباب المبررة لذلك واعتمادها من رئيس لجنة الرعاية البديلة.

و . يجوز للأسرة أن تقوم بواجبات الرعاية للطفل البديل بغير مقابل . كما يحق لها أن توصي له أو تهبه من أملاكها القدر الذي تراه وفقاً للقانون . (م ٩٧ – ١٠٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الطفل .

المميزات العملية التي تتوفر للطفل في الأسرة البديلة :

١. هناك بعض المميزات العملية التي تتوفر للطفل في الأسرة بما فيها من كبار وصغار ، أي أنه يتعلم التفاعل الاجتماعي في جو طبيعي ، بينما أطفال المؤسسات ينظرون إلي الكبار نظرة تهيب من الرؤساء ، ويعاملونهم بحذر واحترام .

٢. يشعر الطفل في الأسرة بانتمائه إليها كغيره من أبنائها بينما لا يوجد هذا الشعور عند من في المؤسسة .

٣. يتعلم من وجوده في الأسرة استعمال النقود في شراء حاجاته ، ويتزود بخبرة عن الأسعار ، وعن المعاملات الاقتصادية ، بينما طفل المؤسسة لا يستعمل النقود إلا في حدود ضيقة لا تتعدي مصروفه الخاص .

٤. تمنحه الأسرة فرصة للتربية الجمالية ، فتسمح له بانتقاء ملابسه وألوانها ، وتساعده على اختيار الأنسب له وتزوده بمعلومات عن أنواع الكساء وأثمانها ، مما يربي فيه الذوق والتكوين والتقدير والتمييز ؛ في حين تشتري المؤسسة ملابس الأطفال جملة ، ويشكل واحد وتفرضها عليهم فرضاً دون أن يكون لهم رأي في اختيارهم .

٥. كذلك تستشير الأسرة أطفالها في أنواع الطعام ، وتستأنس برأيهم وتشركهم في صنع ألوان الأغذية مما يزودهم بخبرة عملية نافعة ، أما طفل المؤسسة فلا يزي الطعام إلا في المرحلة الأخيرة، ولا يسمع لرأيه فيما يجب ويكره، كما أنه محروم من تجربة صنع الطعام .

٦. يشعر طفل الأسرة الحاضنة إنه يماثل الآخرين في الوضع الاجتماعي – يتحدث عن أخوته وأبيه وأمه ويحرم طفل المؤسسة من هذه الميزة .

٧. يراقب طفل الأسرة الحاضنة الأحداث فيما حوله – كالأفراح والمواليد والوفيات والتقاليد الخاصة بهذه المظاهر الاجتماعية ، وهذه الفرصة غير متوفرة لطفل المؤسسة .

٨. وتظل الأسرة الحاضنة في موضع الأسر الطبيعية في مواقف الحياة الكثيرة بالنسبة للطفل ، كالمرض والعوز ، والزواج وما إلي ذلك ، وفي حالات كثيرة كان الطفل المحتضن بمثابة الابن الحقيقي ، وقد اعتمدت أمهات حاضنات على أبنائها لإعالتهن بعد أن تقدمت بهذه السن ، وبعد أن أصبح هؤلاء الأبناء يشغلون مراكز اجتماعية محترمة .

في إدارة نظام الأسر البديلة :

يعمل بنظام الأسر البديلة جهاز فني وجهاز إداري **على النحو التالي :**

١. **الجهاز الفني :**

يقوم بالعمل **بالجهاز الفني ما يلي :**

الأخصائي الاجتماعي :

يقوم الأخصائي الاجتماعي بما يسند إليه من أعمال في إدارة الأسرة والطفولة **وعلى الأخص ما يأتي :**

أولاً : إجراء البحوث الاجتماعية على النماذج المعدة لذلك للأسر المتقدمة بطلبات للرعاية البديلة قبل البت . في وضع الطفل بها ، وذلك للتأكد من أن وجوده فيها يضمن صالحه ويكفل له النمو الاجتماعي المنشود .

والأصول المهنية للعملية الدراسية في هذا المقام تقتضي من الأخصائي الاجتماعي الاهتمام **بأبعاد ثلاثة هي :**

(أ) البيت الحاضن :

فيجب الاهتمام بموقعه وشكله ومحتوياته ، ومستويات النظافة والإعداد فيه – فمن حيث الموقع يجب أن يكون في بيئة مناسبة بعيداً عن أوكار الإجرام

والانحراف أو الجهات المشهورة بالفساد وسوء السمعة ـ كما تتوفر في هذه البيئة المؤسسات التعليمية والدينية والطبية والرياضية وغيرها .. الخ .

ومن حيث الشكل يجب ألا يكون آيلاً للسقوط، تتوافر فيه الشروط الصحية، ولابد من الحرص على معرفة مستويات إدارة المنزل ، من حيث العناية بالنظافة ، والنظام ، ومحاولات التجميل لكي ينشأ الطفل في بيئة تخلق فيه المستويات الاجتماعية المقبولة .

(ب) الأسرة الحاضنة :

يجب على الأخصائي الاجتماعي مراعاة توافر الشروط والصفات (*) الآتية في الأسرة البديلة :

١. أن تكون الأسرة مصرية وديانتها الإسلام ما لم يثبت أن الطفل المطلوب إلحاقه بها غير مسلم .
٢. أن تتكون الأسرة من زوجين صالحين ناضجين أخلاقياً واجتماعياً ولا يقل سن كل منهما عن ٢٥ سنة ولا يزيد على ٥٥ سنة .
٣. أن يكون الزوجين صالحين للرعاية ومدركين لاحتياجات الطفل .
٤. ألا يزيد عدد الأطفال في الأسرة عن اثنين إلا إذا كانوا قد وصلوا إلى مرحلة الاعتماد على النفس ولا يسمح للأسرة برعاية أكثر من طفل أو طفلين شقيقين إلا بعد موافقة مديرية الشئون الاجتماعية المختصة .
٥. أن يكون دخل الأسرة كافياً لسد احتياجاتها وألا يكون الحصول على بديل الرعاية هدفاً للأسرة بل عاملاً مساعداً لها على تحقيق رعاية الطفل .
٦. أن تتعهد الأسرة بأن توفر للطفل كافة احتياجاته شأنه في ذلك شأن باقي أفرادها .
٧. أن كون ظروف الأسرة البديلة ووقتها يسمحان لها برعاية الطفل البديل .
٨. أن تقبل الأسر البديلة إشراف ممثلي إدارة الأسرة والطفولة بالشئون الاجتماعية ويشمل هذا الإشراف زيارة منزل الأسرة ومقابلة الطفل البديل ومتابعته .

(*) لمدير مديرية الشئون الاجتماعية المختص الإعفاء من بعض هذه الشروط طبقاً لما يسفر عنه البحث الاجتماعي وذلك فيما عدا شروط جنسية الأسر البديلة وديانتها (م ٦) من القرار الوزاري السالف الذكر .

٩. أن تتعهد الأسرة البديلة إذا كان الطفل معلوم للنسب لديها بأن يكون الاتصال في شئونه عن طريق إدارة الأسرة والطفولة ويحذر عليها تسليمه ولو مؤقتاً لوالديه أو أحدهما أو إلي أي شخص آخر إلا عن طريق إدارة الأسرة والطفولة .

١٠. أن تقبل الأسرة البديلة التعاون مع إدارة الأسرة والطفولة في وضع الخطط لصالح الطفل البديل ، بما في ذلك من عودته لأسرته أو نقله إلي بديل آخر أو مؤسسة اجتماعية .

١١. أن تتعهد الأسرة كتابة بعدم تغيير نسب الطفل (م ٦) من القرار المذكور ومادة ٨٧ من اللائحة التنفيذية للقانون .

(ج) الأسرة الطبيعية :

لابد قبل تقرير وضع الطفل في بيت حاضن مراعاة ما يأتي :

١. يتعين على الأخصائية الاجتماعية بحث أسباب الإشكال الذي من أجله تحتم إيداع الطفل بعيداً عن الأسرة ، وإذا كانت الأسباب مؤقتة ومعقولة عملت الأخصائية الاجتماعية على إعداد الطفل للذهاب للبيت الحاضن ، أما إذا كان وضع الأطفال في بيوت الحضانة بسبب تصدع الأسرة وتفككها فإن مهمة الأخصائية تتجه إلي محاولة منع الأسرة من التفكك والانهيار وحفظهما في حالة التئام ، ويجب النظر إلي مشاكل الآباء وفحصها وقبولهم، وهذا لا يعني قبول تصرفاتهم ، بل فهم وجهة نظرهم مع عدم زيادة شعورهم بالذنب أو النقص لمحاولتهم التخلص من الأطفال ، وتلك مهمة عسيرة وشاقة في كثير من الحالات إذا تلجأ الأخصائية إلي الدخول إلي مسرح العلاقات الحقيقية وتطورها وأسباب سوئها ، مع الحرص على العلاقات السليمة ومحاولة إصلاح ما فسد منها حتى تعود العلاقات الأسرية إلي حالة تلاؤم طبيعي .

٢. وإذا لم تفلح جهود الأخصائية الاجتماعية ، أو كانت الأسباب خارجة عن نطاق التعديل ، وكان من الضروري إيواء الأطفال والأبوين في عملية تعاونية واحدة هدفها صالح الأسرة ولابد من استمرار قيام الوالدين ببعض

المسئوليات نحو الأطفال وإشراكهم في دفع تكاليف الطفل في بيوت الحضانة على قدر طاقتهم المالية حتى لا يستمروا في الاتكال والتخلي عن مسئولياتهم الأبوية إلي الغير وحتى يعملوا على رد أبنائهم عندما تتهيأ الظروف ، وفي ما إذا كان دخل الأسرة أقل من مصروفاتها الضرورية فإن المؤسسة تتحمل تكاليف الطفل في البيت الحاضن كاملة بما فيها من مرتب شهري للأسرة الحاضنة وملابس ومصاريف علاج وما إلي ذلك .

٣. ويزودنا الوالدان بمعلومات وحقائق متعلقة بشخصية الطفل وترشدنا في رسم أفضل الأساليب لمعاملته والعناية به .

ويجب تشجيع الوالدين على الاتصال بالطفل وإشعارهما بوجوده من وقت لآخر ، ولا يصح إرغام الوالدين على الزيارة قبل أن يتم استعدادهم لها حتى لا تثير فيهم الشعور بالذنب والتقصير نحو الطفل .

٤. ويعد توثيق الصلة بين الوالدين والأسرة الحاضنة يجب معرفة رأيهما عنهما وعن الأسرة الحاضنة عموماً ، وعن طريقة معاملة الطفل في منزلهما ومدى رضاهما عن وضعه الجديد وذلك لتخفيف شعورهما بالغيرة أو النقص أو ذنب لتوفر عوامل جديدة للطفل لم يتمكنا من توفيرها له .

٥. ويجب العمل في نفس الوقت على إزالة الصعاب التي تحتم إبعاد الطفل عن منزل أسرته ، وهذه مهمة قد تستغرق بعض الوقت ، وإذا كان لديهم مشاكل وجدانية معقدة فلا بد من تحويلهم إلي جهات الاختصاص كالعيادات النفسية وغيرها لتعديل اتجاهاتهم إلي الوضع الطبيعي ، وأخيراً من الضروري أن تكون اتصالات الأخصائية الاجتماعية دائمة بأسرة الطفل كي تتحسن الظروف الملائمة لعودته إليهم ، وتعمل على تهيئة الجو لهذه العودة .

ثانياً : قيام الأخصائي بالزيارات المنزلية والمقابلات التتبعية للطفل لتذليل أي صعوبات تحول دون تكيفه في البيئة الأسرية وكذلك تذليل صعوبات التحاق الأطفال بالمدارس أو بجهات العمل بالإضافة إلي اقتراح المساعدات أو المكافآت المالية للأسرة والأطفال .

ثالثاً : محاولة الاستفادة من موارد البيئة لصالح الأطفال كتحويل المحتاجين للخدمات الصحية والنفسية إلي المستشفيات العامة أو الخاصة ، أو الاتصال بالمؤسسات المناسبة لإيداع الطفل غير المتكيف مع الأسرة البديلة وإعداده لتقبل الحياة الجديدة .

رابعاً : مراجعة كشوف صرف مقابل الرعاية شهرياً طبقاً للفئات المحددة باللائحة والقرارات الصادرة من إدارة الأسرة والطفولة والسجلات المنظمة لهذه العملية واعتماد كشوف صرف مقابل الرعاية شهرياً .

خامساً : القيام بفتح دفاتر للأطفال الملحقين بأسر بديلة .

سادساً : إعداد ملف لكل طفل مستوف جميع البيانات والمستندات والتبعات المختلفة ، مع حفظ الملف بصفة سرية فيجب أن يشمل الملف ما يلي :

- الطلب المقدم من الأسرة البديلة برغبتها في رعاية الطفل .
- استمارة بحث حالة الأسرة والتقارير بنتيجة التتبعات والمستندات الدالة على صحة البيانات الواردة بالاستمارة .
- شهادة ميلاد الطفل أو صورة معتمدة محضر العثور عليه أو محضر تسليم الطفل من الصحة للشئون الاجتماعية .
- صورة فوتوغرافية للطفل وصورة لكل من الأب والأم البديلين .
- قرار اللجنة المشار إليها ، بقبول طلب الأسرة للرعاية البديلة .
- عقد الرعاية المبرم بين إدارة الأسرة والطفولة وبين الأسرة البديلة .
- التقارير والتتبعات الدورية الخاصة بالطفل البديل .
- المستندات المتضمنة نقل الطفل من أسرة إلي أخرى أو مؤسسة اجتماعية .

ولا يجوز لأي شخص الإطلاع على هذا الملف أو أي مستندات مرفقة به إلا بناء على قرار من جهة قضائية مختصة ، أو في الحالات التي يوجب القانون فيها ذلك .

سابعاً : يشرف الأخصائي الاجتماعي على عدد من الحالات يتحدد طبقاً لظروف العمل ، ويقوم بزيارة الأطفال في الأسر البديلة بمعدل مرة كل

شهر على الأقل ، مع متابعة الطفل في كل من المدرسة ومحل العمل ، وعليه تخصيص الوقت الكافي للعمل بالمكتب وتسجيل الزيارات والإحصائيات والتقارير المتعلقة بنشاطه .

ثامناً : يتولي الأخصائي الاجتماعي الأول الإشراف على أعمال عدد من الأخصائيين الاجتماعيين يحدده مدير إدارة الأسرة والطفولة كما يقوم بما يعهد إليه من أعمال ، وعلى الأخص ما يلي :

مراجعة الأبحاث الاجتماعية التي يقوم بها الأخصائي الاجتماعي .

زيارة بعض الحالات التي يشرف عليها الأخصائي الاجتماعي ومعاونته في حل المشاكل التي تعترض سبيل العمل .

التحقق من وجود ملف لكل طفل مستوفياً لجميع البيانات والمستندات والتقارير والتتبعات .

إعداد الإحصائيات والتقارير الدورية والسنوية .

مراجعة استمارات صرف مقابل الرعاية على السجلات المنظمة لهذه العملية .

الإشراف على إجراءات إيداع واسترداد المبالغ المدخرة للأطفال الملحقين بالأسر البديلة . (م ١٠٤ ــ ١٠٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الطفل .

(٢) مدير إدارة الأسرة والطفولة :

يشرف مدير إدارة الأسرة والطفولة على الجهاز الفني والإداري بنظام السر البديلة وتوجيهه العاملين به كما يقوم بما يلي :

١. تنفيذ السياسة العامة التي تتبعها الوزارة في مجال نظام الأسر البديلة .
٢. الإشراف على تنفيذ قرارات اللجنة واللجان المتفرعة عنها .
٣. إعداد مشروع الميزانية .
٤. اعتماد خطوط السير للعاملين بالإدارة .
٥. إجراء دراسة لبعض حالات الأسر البديلة كعينة .
٦. اعتماد كشوف صرف مقابل الرعاية شهرياً وكشوف التوفير (م ١٠٧) .

٢. الجهاز الإداري :

يقوم بالعمل بالجهاز الإداري عاملون بالسكرتارية والحسابات ، ويخصص مندوب للصرف يتولي صرف مقابل للرعاية تحت إشرافه ومسئولية الأخصائي الاجتماعي المختص ، بالإضافة إلي ما يكلف به من أعمال أخرى في حدود وظيفته . وتمسك إدارة الأسر البديلة كافة السجلات الكفيلة بتنظيم العمل . (م١٠٨ ، ١٠٩)

حالات إنهاء العمل مع الأسر البديلة :

تنص المادة ١٠٣ من اللائحة التنفيذية لقانون الطفل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦ على أنه :

أ . يجوز نقل الطفل من أسرة إلي أخرى أو مؤسسة اجتماعية **في الحالات الآتية :**

١. وفاة الأب أو الأم البديلة .
٢. إذا تغيرت الظروف البيئية والاقتصادية للأسرة البديلة .
٣. إذا ثبت أن هناك إهمالاً أو انحرافاً في السلوك يصعب علاجه داخل الأسرة البديلة .
٤. إذا ثبت عدم تعاون الأسرة البديلة أو عدم استجابتها لتوجيهات الأخصائية الاجتماعية المختصة .

ب . ويجب نقل الطفل البديل إلي أسرة أخرى أو مؤسسة اجتماعية **في الحالتين الآتيتين :**

١. إذا تقدمت الأسرة البديلة بطلب يتضمن عدم رغبتها في استمرار رعاية الطفل .
٢. إذا ثبت من تتبع حالة الأسرة البديلة أو من تقارير مكاتب حماية الآداب عنها أنها تسلك سلوكاً شائناً .

كما تنص المادة (٢٣) من القرار الوزاري السالف الذكر على إيقاف صرف بدل الرعاية **في الحالات الآتية :**

أ . زواج الأبن البديل .

ب . هروب الطفل البديل ، ويجب على رب الأسرة إخطار إدارة الأسرة والطفولة وقسم الشرطة المختص خلال ثلاثة أيام من تاريخ الهروب .

ج . امتناع الأسرة البديلة عن تسليم الطفل البديل خلال أسبوعين من تاريخ إخطارها بذلك بخطاب موصي عليه .

د . وفاة الطفل البديل .

ه . ثبوت النسب .

المبحث الثاني

نظم رعاية الأطفال المساعدة للرعاية الأسرية

أدي خروج المرأة إلي ميدان العمل إلي عجز الأسرة المعاصرة عن أداء وظيفتها في رعاية أطفالها وتنشئتهم اجتماعياً ، لذلك نظم المشرع دور الحضانة والأسرة المضيفة لكي تعاون الأسرة في أداء هذه الوظيفة ذات الأهمية البالغة .

المطلب الأول : نظام الرعاية النهارية (دور الحضانة)

التعريف بدور الحضانة وأهدافها :

وفقاً للمادة ٦٦ من اللائحة التنفيذية لقانون الطفل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦ والمادة الأولي والثانية من القرار الوزاري الصادر من وزارة الشئون الاجتماعية رقم ١٥١ لسنة ٢٠٠٠ **بشأن اللائحة النموذجية لدور الحضانة :**

تعرف دار الحضانة بأنها كل مكان مناسب يخصص لرعاية الأطفال الذين لم يبلغوا سن الرابعة ، وتهدف دور الحضانة **إلي تحقيق الأغراض الآتية :**

١. رعاية الأطفال الملتحقين بها اجتماعياً وتنمية مواهبهم وقدراتهم .
٢. تهيئة هؤلاء الأطفال بدنياً ونفسياً وثقافياً وتهيئة سليمة للمراحل التعليمية الأولي بما يتفق مع أهداف المجتمع وقيمه الدينية من خلال برنامج شامل ومتكامل .
٣. تقديم المساعدة والمشورة التربوية ونشر الوعي بين أسر الأطفال لتنشئتهم تنشئة سليمة .
٤. تدعيم العلاقة بين الدار وأسر الأطفال .

شروط القبول بدار الحضانة :

١. أن يكون الطفل دون سن الرابعة .
٢. أن يكون متمتعاً بصحة جيدة خالية من الأمراض ويثبت ذلك من الفحص الطبي الذي يتم بمعرفة طبيب الدار .
٣. ألا تسمح ظروف الأسرة الاجتماعية برعاية الطفل بأن تكون الأم عاملة أو مريضة أو مسجونة لوجود تفكك أسري يترتب عليه عدم صلاحية الأسرة لتنشئة الطفل ويثبت ذلك من البحث الاجتماعي .
٤. يجوز عند وجود أماكن خالية بالدار قبول الأطفال الآخرين متى رغب أولياء أمورهم الاستفادة من خدمات الدار .

إجراءات القبول :

١. يتقدم ولي أمر الطفل بطلب التحاق بدار الحضانة على النموذج المعد لذلك، **ويرفق به :**
   - شهادة ميلاد الطفل أو مستخرج رسمي منها .
   - صورتان للطفل .
   - صورة البطاقة الصحية للطفل .

٢. ثم يقيد طلب الالتحاق في السجل المعد لذلك وتجري مقابلة للطفل وأسرته للتعرف على دار الحضانة وبرامجها ويؤخذ إقرار كتابي من ولي الأمر لتسليم واستلام الطفل في المواعيد المتفق عليها وتحديد من ينوب عنه في استلام الطفل عند الضرورة ، ويتم عمل بحث اجتماعي للطفل .

٣. يبت في طلبات القبول لجنة تشكل لهذا الغرض ، (م ٤) من القرار الوزاري السالف الذكر .

البرنامج اليومي لدار الحضانة :

تضع الدار برنامجها اليومي ويعلق بمكان ظاهر وبحيث يعطي الفترة من السابعة حتى الثالثة مساء ، **والبرنامج اليومي التالي للاسترشاد .**

من ٧ ص ــ ٨ ص	استقبال الأطفال .
من ٨ ــ ٨,٣٠	تناول وجبه الأفطار .
٨,٣٠ ــ ٩,٣٠	لعب بالفناء أو الحديقة وفقاً لحالة الطفل .
٩,٣٠ ــ ١١,٣٠	أناشيد وموسيقي تتولاها المشرفة أو مدرسة الموسيقي.
١١,٣٠ ــ ١٢,٣٠	قصص وعلى أبعاد تمثيل حوادث القصة بمعرفة الأطفال.
١٢,٣٠ ــ ١,٠٠	تنفيذ القصة بالصلصال أو الرسم على الورق أو بالطباشير ، أو الأقلام الملونة .
١,٠٠ ــ ١,٣٠	تناول وجبة الغذاء .
١,٣٠ ــ ٢,٣٠	راحة إجبارية بالأسرة ــ والذهاب لدورة المياه للاغتسال.
٢,٣٠ ــ ٣,٠٠	الانصراف من الدار .

ويكون للدار برنامج نشاط أسبوعي وشهري وسنوي يناسب الأطفال فوق سن الثالثة ــ ويتضمن البرنامج الأسبوعي مشاهدة فيلم أو مسرحية تناسب إدراك الأطفال كما يتضمن البرنامج الشهري الاحتفال بأعياد ميلاد الأطفال والقيام برحلة تستغرق اليوم خارج الدار ــ ويتضمن البرنامج السنوي الاحتفال بالمناسبات الدينية والقومية .

أما الأطفال دون الثالثة فيراعي بالنسبة لهم تخصيص قدرات أطول للعب داخل أو خارج الحجرات طبقاً للظروف الجوية على أن يكون فترة الغذاء بالنسبة لهم في الساعة الثانية عشرة والنصف ويتبعها قدرة راحة ونوم .

نظام الرعاية وبرنامج الخدمة بالدار :

أ . الرعاية الصحية :

تقوم دار الحضانة بتقديم الرعاية الصحية للأطفال **وفقاً للضوابط الآتية :**

١. وضع نظام لتوقيع الكشف الطبي على الأطفال الجدد وإثبات نتيجة الكشف بالبطاقة الصحية لكل طفل .
٢. التأكد من سلامة المخالطين للطفل داخل الدار وخلوهم من الأمراض المعدية والمتوطنة .

٣. توفر الاشتراطات الصحية بالدار .
٤. تخصيص حجرة للكشف الطبي مزودة بوسائل الإسعافات الأولية وتصلح كحجرة عزل للحالات المرضية لحين تحويلها للعلاج المناسب .
٥. الكشف الدوري على الأطفال بمعرفة الطبيب مرة كل شهر على الأقل ومتابعة إجراد التطعيمات والتحصينات اللازمة لهم .
٦. تلتزم دار الحضانة بتغذية الأطفال **وفقاً للأسلوب الآتي :**

- تقديم وجبات غذائية تحتوي على العناصر الغذائية اللازمة لنمو الطفل وفق المقررات الصادرة من الإدارة العامة للأسرة والطفولة بعد أخذ رأي معهد التغذية .
- توجيه أسر الأطفال إلي أسس التغذية السليمة وتكون العادات الغذائية السليمة .
- العناية بسلامة الأغذية وأدوات تقديم الطعام وتخصيص أدوات خاصة بكل طفل (كالمنشقة والملعقة والكوب) لضمان خلوها من أية أضرار أو ملوثات .
- يخصص زي موحد بسيط التكلفة مصنوع من خدمات تتحمل استعمال الأطفال ولا تضر إبدائهم .

ب . الرعاية الترفيهية :

تقدم دار الحضانة خدماتها للأطفال من خلال اللعب الحر والمنظم بغرض مساعدة الأطفال على النمو المعرفي والاجتماعي والوجداني والإبداعي والحركي عن طريق **الأنشطة التالية :**

١. استخدام الحواس بحسبها مداخل المعرفة (السمع ـ النظر ـ الشم ـ اللمس ـ التذوق) .
٢. الألعاب الخارجية بأنواعها كالزلاقات والمراجيح وأنواع الكرة وغيرها .
٣. الألعاب الداخلية كالعدادات ونماذج العربات والمجلات المصورة للأطفال وكل ما يتيح الفرصة لتنمية إدراكهم الحسي والنفسي والعقلي .

٤. الأغاني والأناشيد المسموعة والمرئية .
٥. الآلات الموسيقية المناسبة .
٦. توفير الوقت الكافي لراحة الأطفال ونومهم حتى يمكنهم معاودة نشاطهم البدني والعقلي دون إرهاق .
٧. اللعب بالمكعبات بأشكالها وأحجامها وألوانها المختلفة .
٨. تنظيم حجرات النشاط على هيئة أركان متحركة لإشباع حاجة الأطفال إلي التعلم بالموقف والخبرة الحية واستخدام خامات مادية مثل ركن المنزل – ركن الدمي (العرائس) – ركن العلوم – ركن المكعبات (البناء والهدم) – ركن البيع والشراء – ركن القراءة – ركن الفن وغيرها .
٩. التأكد من غدم استخدام مواد ضارة بالأطفال في تصنيع الألعاب .

ج . الرعاية التربوية :

تقدم دار الحضانة الرعاية التربوية للأطفال عن طريق :

١. إتاحة حرية الحركة للأطفال خارج الفصول .
٢. عدم التركيز على تعليم مهارات القراءة والكتابة والحساب في السنوات الأولي من عمر الطفل ويمكن البدء بذلك اعتباراً من سن الخامسة وتحت إشراف تربوي .
٣. التركيز على إكساب الطفل القيم والفضائل والعادات الطيبة مثل الصدق والأمانة والتعاون والحفاظ على البيئة واحترام القانون والملكية العامة والخاصة وغرس الشعور بالوطنية المصرية وما إلي ذلك من الأنماط السلوكية الهادفة التي تجعل منه مواطناً صالحاً .
٤. الإكثار من استخدام وسائل الإيضاح والنماذج المجسمة في الأنشطة التعليمية للدار .
٥. الإكثار من استخدام الرسم والتلوين كوسيلة من وسائل تعبير الطفل عن معلوماته واهتماماته وعلاقته بالأشخاص والأشياء البيئة .
٦. استخدام برامج ملائمة لأعمار الأطفال بما يحق التوازن الذي يساعد على النمو السليم للأطفال واكتشاف قدراتهم ومهاراتهم وتنميتها .

٧. الترحيب بتعبير الأطفال عن مشاعرهم وأفكارهم وإتاحة الفرصة لهم للإبداع والابتكار .
٨. إكساب الطفل خبرات ميدانية جديدة عن طريق تنظيم الرحلات لزيارة الأماكن والمعالم المهمة بالمحيط البيئي كالآثار والمتاحف والمعارض والحدائق .
٩. التزام العاملين بالدار سلوكاً مثالياً باعتبارهم قدوة للأطفال يخطي بهم .
١٠. تقسيم الأطفال بالدار إلي مجموعات صغيرة متقاربة الأعمار يطلق على كل مجموعة اسم أو أشعار تعرف به ويخصص لها مشرفة أو أكثر حسب ظروف ونوع كل مجموعة .
١١. يتم التخطيط للبرنامج اليومي بحيث يشتمل علي (أنشطة داخلية وأنشطة خارجية) .
١٢. اللعب هو المبدأ الأساسي من مبادئ العمل في دور الحضانة .
١٣. لا يتم التقيد بمنهج تعليمي ملزم أو تقييم لعمل الأطفال ويحظر إجراء اختبارات للأطفال .
١٤. إتاحة الأنشطة المختلفة للأطفال على أن يتم التعامل معهم بلغتهم الأصلية .
١٥. تقديم القصة بطرق متنوعة مثل " السرد – مسرح العرائس – مسرح الطفل – اللوحات الجيبية والوبرية – استخدام الأقنعة – تمثيل الأدوار) مع الحرص على تضمين هذا النشاط في البرنامج اليومي لدور الحضانة .
١٦. الحرص على استخدام الوسائد الأسفنجية في وسائل النشاط بالدار .
١٧. استخدام الأسماء والقصص والشخصيات من البيئة .
١٨. التشكيل بالعجائن .

د . **خدمات أسرية :**

تتمثل في الآتي :

١. تقديم الإرشاد والتوجيه للأسر بشأن رعاية الأطفال وتربيتهم .
٢. إشراك الأسرة في الحفلات والرحلات التي تنفذها الدار .
٣. تحدد الدار مواعيد عمليها بمراعاة ظروف الأطفال الأسرية ، فتبدأ العمل في موعد كتناسب يسمح للأسر أو الأمهات بتسليم أطفالهم إلي الدار قبل حلول مواعيد أعمالهم واستلامهم في مواعيد تتناسب مع ظروف هذا العمل.

٤. كفالة وسائل الآمان للطفل منذ تسليمه إلي الدار حتى إعادته لأسرته ومسئولية مشرفي الدار وعامليها عن ذلك طوال تلك الفترة . (مادة ١٢ ــ ١٦ من القرار الوزاري سالف الذكر) ، (م ٦٧ــ ٧٢ من اللائحة التنفيذية لقانون الطفل) .

الجهاز الوظيفي في دور الحضانة :

تنص المادة (٧) من القرار الوزاري الصادر من وزارة الشئون الاجتماعية رقم ١٥١ لسنة ٢٠٠٠ على أن يتكون الجهاز الوظيفي لدار الحضانة من كل أو بعض العاملين الموضح وظائفهم فيما بعد **وفقاً للشروط والمواصفات التالية :**

أولاً : المدير

- مؤهل عال مناسب في مجال الخدمة الاجتماعية أو غيره من المؤهلات التربوية بالإضافة إلي خبرة في ميدان العمل مع الطفولة .
- مدة لا تقل عن عامين .
- الحصول على دورة تدريبية في مجال الطفولة والخدمة الاجتماعية للعمل مع الأطفال .
- ألا يقل السن عن ثلاثين سنة ميلادية .
- التفرغ لأعمال إدارة الدار .

ويختص بالآتي :

١. إدارة الدار فنياً ومالياً وإدارياً .
٢. توزيع العمل والإشراف على جميع العاملين بالدار ومتابعة أعمالهم .
٣. إستقبال أولياء أمور الأطفال الجدد .
٤. تخطيط برامج الرعاية بالدار بالاشتراك مع العاملين .
٥. عقد لقاءات دورية مع أولياء أمور الأطفال.
٦. تدريب العاملين بالدار أو تنظيم دورات تدريبية لهم .
٧. تقييم برامج الرعاية وأداء العاملين بالدار .
٨. فحص الشكاوي والعمل على إزالة أسبابها وعرض بعضها على لجنة الإشراف إذا تطلب الأمر ذلك .

٩. التصريح للعاملين بالأجازات .
١٠. الإشراف على السجلات والملفات المنظمة للعمل وإعداد التقارير الخاصة بأنشطة الدار .
١١. اعتماد الصرف من السلفة المستديمة .
١٢. اعتماد أذونات الصرف والإضافة بدفاتر المخازن والتفتيش عليها وجودها مع الموظف المختص .
١٣. دعوة لجنة الإشراف وإعداد جدول الأعمال ومتابعة تنفيذ قراراتها .

ثانياً : الأخصائيون

أ . الأخصائي الاجتماعي :

يجب أن يعين بدار الحضانة أخصائي اجتماعي **يختص بالآتي :**

١. عمل الأبحاث الاجتماعية لأطفال دار الحضانة .
٢. تقوية وتنمية العلاقات بين الدار وأسر الأطفال .
٣. اكتشاف مؤسسات المجتمع المحلي التي يمكن أن تسهم في توفير الخدمات اللازمة لنمو الأطفال .
٤. التعرف على المشكلات الاجتماعية التي تواجه أسر الأطفال ومعاونتهم في إيجاد حلول مناسبة عن طريق الاستفادة بمصادر الخدمات المختلفة بالبيئة .
٥. تنفيذ برامج التثقيف الأسري حول وسائل التربية بصورة عامة وتنمية الأطفال بصفة خاصة من أجل سعادة الطفل .
٦. تنفيذ برامج الرحلات والمعسكرات والاحتفالات .
٧. المشاركة في وضع برنامج تعديل سلوك الطفل بعد دراسة حالته مع الأخصائي النفسي .

ب . الأخصائي النفسي :

يجب أن يعين بالدار أخصائي نفسي **يختص بالآتي :**

١. الإرشاد والتوجيه النفسي للآباء والأمهات والمتعاملين مع الطفل من أجل تحقيق نمو نفسي وانفعالي واجتماعي سوي للأطفال .

٢. اكتشاف المواهب وتدعيمها واقتراح برامج لتنمية الإبداع والابتكار لطفل الحضانة .
٣. الاكتشاف المبكر للإعاقة والتوجيه لأماكن العلاج .
٤. تدعيم دور الوالدين في تربية وتنمية الطفل .
٥. دراسة ووضع خطط العلاج لبعض المشكلات السلوكية التي تواجه أطفال الحضانة .

ثالثاً : المشرفات

- الحصول على مؤهل عال تربوي مناسب أو مؤهل متوسط في مجال الخدمة الاجتماعية أو أي مؤهل مناسب في نفس المستوي .
- اجتياز دورة تدريبية حديثة قبل استلام العمل بأحد المراكز التدريبية المعتمدة بمعرفة إدارات الأسرة والطفولة .
- لا يتم التقييم إلا بعد أخذ رأي إدارة الأسرة والطفولة بالمديرية التابع لها الدار .
- تخصص مشرفة لكل عشرة أطفال وضع على الأقل .
- تخصص مشرفة لكل خمسة عشر طفلاً لمن هم أكبر من سنتين على الأقل.

وتختص بالآتي :

١. إعداد البرنامج اليومي للمجموعة التي تشرف عليها وتنفيذه مع الأطفال .
٢. إعداد الوسائل التعليمية لتوصيل المفاهيم المختلفة للأطفال .
٣. إتباع أساليب العمل المناسبة للأطفال باستخدام اللعب والتعلم الذاتي والخبرات الحياتية .
٤. تقديم الخبرات التعليمية لطفل دار الحضانة عن طريق الحواس .
٥. ملاحظة سلوك الأطفال أثناء اللعب وتوجيههم بأسلوب غير مباشر لمساعدتهم على النمو واكتشاف الأطفال الموهوبين والمعاقين .
٦. معاونة الأطفال على إتباع السلوكيات المرغوبة ونبذ الأساليب المرذولة في ضوء مطالب النمو .
٧. غرس القيم الروحية والوطنية في نفوس الأطفال .

٨. تكوين العلاقات الجيدة مع أسر الأطفال ومناقشة أحوال الطفل معهم .
٩. التسجيل ببعض السجلات الخاصة بالمجموعة .
١٠. مراقبة أحوال الأطفال وعزل المرضي منهم وتحويلهم إلي الطبيب .
١١. تسليم الطفل إلي ولي أمره .
١٢. المحافظة على مظهر ونظافة حجرة النشاط والدار بصفة عامة .
١٣. مراقبة أغذية الأطفال والتأكد من مناسبتها وصلاحيتها لهم .
١٤. معاونة الأطفال في خلع ولبس أرديتهم وقضاء حوائجهم .
١٥. العمل على ربط الدار بالحي المحيط بها .
١٦. المساهمة في إعداد وتنظيم الاحتفالات والرحلات للدار .
١٧. تسجيل ملاحظاتها عن الأطفال ببطاقة تتبع نمو الطفل والبطاقة الاجتماعية.

رابعاً : الطبيب

يجب الاستعانة بطبيب مقيم للدار التي بها أكثر من ١٠٠ طفل أو طبيب بعض الوقت لأقل من ذلك لتقديم الخدمة الطبية الأطفال والإشراف على النواحي الصحية بالدار **على النحو التالي :**

١. الكشف الطبي على الأطفال الجدد .
٢. الكشف الدوري على الأطفال مرة كل شهر على الأقل .
٣. إعداد سجل طبي لكل طفل ومتابعة إثبات حالته الصحية ببطاقة كل طفل .
٤. التوجيه بشأن التطعيمات والتحصينات اللازمة للأطفال .
٥. مراجعة نظام التغذية بالدار .
٦. تفقد مرافق الدار من الناحية الصحية والتأكد من توفر الشروط الصحية بها.
٧. اتخاذ إجراءات عول الأطفال المرضي .
٨. الاشتراك في ندوات التوعية الصحية .
٩. متابعة العاملات المخالطات للأطفال بالدار للتأكد من سلامتهم الصحية .

خامساً : الممرضة

على الدار أن تستعين بممرضة لديها الخبرة الكافية بأعمال التمريض والرعاية الطبية وحاصلة على ترخيص بمزاولة المهنة **وتختص بالآتي :**

١. تنفيذ تعليمات الطبيب الصحية والطبية عن طريق الإشراف المستمر على :

أ . نظافة الأطفال وملابسهم وأدواتهم .

ب . نظافة العاملين المخالطين للأطفال .

ج . نظافة مرافق الدار .

٢. تسجيل الأدوية المنصرفة للأطفال بالسجل المعد لذلك .

٣. التعاون مع أولياء أمور الأطفال في الرعاية الطبية والصحية للأطفال .

٤. التعاون مع المشرفات في إكساب الأطفال العادات الصحية السليمة .

٥. تنفيذ ما يكلفها به الطبيب من أعمال .

سادساً : السكرتير وأمين المخزن

يشترط الحصول على مؤهل متوسط مناسب مع توفر الخبرة الإدارية والمخزنية **ويختص بالآتي :**

١. القيام بأعمال السكرتارية والحسابات والمخازن .

٢. التسديد بجميع السجلات الإدارية والمالية وملفات العاملين .

٣. تنفيذ ما يكلفه به مدير الدار من أعمال .

سابعاً : الخدمات المعاونة : كالطباخ ، والدادات ، وعمال النظافة

ويشترط إلمامهم بالقراءة والكتابة .

ويمكن للدار إضافة أي وظائف أخرى وفقاً لاحتياجاتهم وطبيعة عملها ، ويراعي في مصوغات التعيين لجميع العاملين المخالطين للأطفال تقديم شهادة صحية تثبت خلوهم من الأمراض المعدية على أن تجدد الشهادة بصفة دورية حسب قرارات وزارة الصحة .

لجنة الإشراف على دور الحضانة :

تنص المادة (٥) من القرار الوزاري أن يتشكل لجنة للإشراف على الدار تتكون من :

١. صاحب الدار أو أحد أعضاء مجلس إدارة الجمعية التي تتبعها الدار أو الجهة صاحبة الترخيص . (رئيساً)

٢. مدير الدار . (مقرراً)

٣. الأخصائي الاجتماعي .

٤. طبيب الدار .

٥. ممثل الأسرة والطفولة .

٦. عضوان يمثلان أسر الأطفال .

٧. من ترى اللجنة الاستعانة به من المهتمين بمجال الطفولة .

وتجتمع هذه اللجنة بصفة دورية مرة كل شهرين على الأقل ، وعند الضرورة ، وتكون اجتماعاتها صحيحة بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها .

وفي حالة إدارة الدار عن طريق الجهة الإدارية المختصة **تتكون لجنة الإشراف من :**

١. مدير الإدارة الاجتماعية المختص . (رئيساً)

٢. رئيس قسم الأسرة والطفولة بالإدارة الاجتماعية .

٣. عضوان يمثلان أسر الأطفال .

٤. مدير الحضانة . (مقرراً)

اختصاصات لجنة الإشراف :

١. وضع سياسة العمل بالدار واقتراح برامج الرعاية المناسبة لأعمار الأطفال.

٢. البت في طلبات الالتحاق بالدار .

٣. تقرير نسب وحالات الإعفاء من الاشتراك حسب ظروف كل أسرة .

٤. الموافقة على تعيين الجهاز الوظيفي وتحديد أجورهم واقتراح نظام المكافآت ونظام التأديب والعلاوات والترقيات ومكافآت ترك الخدمة .

٥. إبداء الرأي في الشكاوي والتحقيقات المعروضة .

٦. إقرار مشروع ميزانية الجدار وتحديد قيمة السلفة المستديمة .

٧. دراسة مبررات تعديل قيمة الاشتراك .

٨. مراجعة تقارير أنشطة الدار لإبداء الرأي فيها .
٩. وضع لائحة داخلية للدار .

وتصدر قرارات اللجنة بالأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين . (م ٦)

السجلات والنواحي المالية لدور الحضانة :

التمويل للدار :

وفقاً لنص المادة (٩ ، ١٠) من القرار الوزاري يراعي في الجانب المالي لدار الحضانة .

١. يجوز لمجلس إدارة الجمعية التي تتبعها الدار أو لجنة الإشراف على الدار وحسب الإجراءات المتبعة تحديد قيمة رسم قيد عند التحاق الطفل يحصل مرة واحدة بحد أقصي عشرة جنيهات .
٢. يقرر مجلس الإدارة أو لجنة الإشراف على الدار حسب الأحوال قيمة الاشتراك الشهري أو غير ذلك طبقاً لنوع ومستوي الخدمة وظروف البيئة ويستخرج الترخيص موضحاً به هذه القيمة بعد موافقة مديرية الشئون الاجتماعية المختصة .
٣. لا يتم تحصيل أي اشتراكات أكثر من المبالغ المرخص بها إلا بعد الحصول على موافقة مديرية الشئون الاجتماعية المختصة على هذا التعديل.
٤. تخصص ميزانية مستقلة لدار الحضانة توضح إيراداتها ومصروفاتها على أن يتم إيداع جميع أموالها في حساب خاص في أحد البنوك ولا يتم الصرف منها إلا على أغراض الدار ويحدد المسئول عن صرف وإيداع أي أموال للدار .
٥. وتتكون إيرادات الدار من المصادر الآتية :
   - رسوم اشتراكات الأطفال ورسوم القيد .
   - الإعانات الحكومية .
   - ما تخصصه الهيئة أو الجمعية التابع لها الدار من إعانات .
   - الهبات والوصايا التي يوافق عليها مجلس الإدارة .

- المصادر الأخرى التي تقرها مديرية الشئون الاجتماعية المختصة .
- النسبة المقررة – بالمادة (٧٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الطفل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦ ، الصادرة برقم ٣٤٥٢ لسنة ١٩٩٧ – حيث تنص هذه المادة على أن تخصص لإعانة دور الحضانة نسبة قدرها ١٠% (عشرة في المائة) من الجزء المخصص من أرباح الشركات للخدمات الاجتماعية المركزية ، وتضاف حصيلتها إلي موارد الصناديق الفرعية للمحافظات لإعانة الجمعيات والمؤسسات الخاصة بها ، على أن توزع حصيلة هذه النسبة – مادة (٧٧) – في المحافظات ، على دور الحضانة الموجودة فيها عن طريق الجمعيات والمؤسسات الخاصة بها، ووفقاً للمعايير والشروط الآتية :

أ . يتحدد مقدار الإعانة تبعاً لعدد دور الحضانة في كل منطقة على حدة ، ودرجة كثافة عدد الأطفال بكل منها ، ونوعية ومستوي ما تقدمه الدار أو مجموعة الدور التابعة لجمعية أو مؤسسة واحدة – من خدمات ونظم للرعاية ، وكذلك حسب حجم العاملين بكل دار للحضانة وعدد الأخصائيين الاجتماعيين والنفسيين فيها ومستوي تأهيلهم وأدائهم .

ب . ويشترط لاستحقاق الإعانة حصول الدار على تقدير متميز من لجنة شئون دور الحضانة بالمحافظة ، يشيد بإمكانياتها وبمستوي الأداء فيها.

السجلات والملفات :

١. تقوم الدار بفتح ملف لكل طفل عند التحاقه بالدار يشتمل على ما يأتي :

- استمارة قبول الطفل معتمدة من اللجنة المختصة .
- شهادة الميلاد أو مستخرج رسمي منها .
- البحث الاجتماعي .
- بطاقة صحية تتضمن التقرير الطبي السابق للالتحاق ونتيجة الكشف الطبي على الطفل .
- المكاتبات المتداولة بين الدار وأسر الأطفال .

كما تقوم الدار بفتح ملفات العاملين : وتشمل :

- طلب التحاق ، والمؤهل الدراسي .
- صورة البطاقة الشخصية أو العائلية ، وصحيفة الحالة الجنائية .
- شهادة صحية تثبت الخلو من الأمراض المعدية.
- قرار التعيين أو الانتداب.
- المكاتبات المتداولة بين الدار والعاملين بها .

٢. كما تقوم الدار بفتح كل أو بعض السجلات الآتية حسب حجم ونوع الخدمة طبقاً للنماذج المعدة بمعرفة الإدارة العامة للأسرة والطفولة بوزارة الشئون الاجتماعية وهي :

- سجل قيد الطلبات الجديدة .
- سجل قيد عام للأطفال المقبولين .
- سجل حضور وانصراف الأطفال .
- سجل الاشتراكات .
- السجل الطبي الخاص بزيارات الطبيب ، وسجل الصيدلية .
- سجلات العهدة والمكاتب ، والإيرادات والمصروفات .
- سجل حضور وانصراف العاملين .
- السجلات الخاصة بالزيارات والأنشطة والتغذية .
- سجل اجتماعات لجنة الإشراف على الدار . (م ١١)

المواصفات العامة لدور الحضانة :

تنص المادة (٧٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الطفل ، والمادة (١٧ ــ ١٩) من القرار الوزاري سالف الذكر على أنه يشترط للترخيص في إنشاء دار للحضانة مراعاة ما يلي :

أولا : الموقع

يجب أن يراعي في اختيار الموقع الشروط الآتية :

- أن تقع الدار في مكان هادئ بعيداً عن الضوضاء وفي مكان لا يتعرض معه الأطفال للخطر ، وأن تكون البيئة المحيطة بالمبني صحية .

- أن يكون المكان مناسباً وقريباً من العمران .
- أن تكون البيئة المحيطة بمبني الدار صحية .

ثانياً : المبني

يجب أن يتوافر في المبني المخصص للدار الشروط الآتية :

- ضرورة الحصول على شهادة رسمية من جهات الإسكان المختصة بصلاحية المبني .
- أن يكون تصميم المبني والخامات المستخدمة في إنشائه مناسبة للبيئة المحيطة .
- أن تتناسب معه المبني مع العدد المخصص له من الأطفال وفق ما تقرره مديرة الشئون الاجتماعية .
- أن تتوافر في المبني الشروط الصحية كالتهوية والإضاءة والإمداد بمياه الشرب النقية ودورات المياه والصرف الصحي .
- طلاء الجدران بألوان زاهية وتزيينها بصور ورسومات محببة للأطفال .
- تغطية الأرضيات بالوسائل المناسبة لحماية الأطفال من أضرار الحرارة والرطوبة .
- أن يتحقق في المبني وسائل وضمانات الأمان للأطفال ضد مخاطر الوقود والطاقة والحريق .
- أن تتوافر الأماكن اللازمة لمزاولة الأنشطة المختلفة للأطفال وانطلاقهم .

ثالثاً : المرافق والأثاث

يجب تخصيص حجرة أو أكثر للإدارة مزودة بالأثاث والأدوات المكتبية اللازمة كالمكاتب والكراسي والدواليب .

- تخصيص حجرات لنوم الأطفال وراحتهم حسب إمكانيات كل دار .
- تخصيص مكان مناسب لاستقبال الأسر وعقد اللقاءات معهم والاستماع لمقترحاتهم .
- تخصيص مكان مناسب للكشف الطبي على الأطفال له وسائل الإسعاف الأولية .

- تخصيص مخزن للأدوات والمهمات .
- يجب توفير المرافق الصحية المناسبة لحاجة الأطفال وعددهم وأعمارهم كحنفيات الشرب ـ مراخيص على ارتفاعات مناسبة للأطفال .
- توفير مكان لتناول الوجبات الغذائية وتزويده بالأثاث اللازم حسب السعة الفعلية للدار .
- إعداد مكان مستقل لطهي الطعام يكون مستوفياً للشروط الصحية وأن يزود بالأدوات اللازمة للطهي وحفظ الطعام .
- توفير الأثاث الخاصة باحتياجات الأطفال :

أ . **كالمقاعد** : يجب أن يكون عددها مناسباً لعدد الأطفال وأعمارهم .

ب . **المناضد** : ويكون عددها مناسباً لعدد الأطفال وتصلح لمزاولة الألعاب الداخلية ويمكن استعمالها عند تناول الطعام عند الاقتضاء .

ج . **الأسرة والأغطية** : يجب أن يتوافر العدد المناسب منها .

- توفير أدوات النشاط المختلفة من آلات موسيقية وأدوات لمزاولة الألعاب الداخلية والخارجية (الفردية أو الجماعية) .

رابعاً : الملابس والأدوات الخاصة بالأطفال

- يجب تخصيص زي موحد بسيط التكلفة مصنوع من خامات تتحمل استعمال الأطفال ولا تضر أبدانهم .
- تخصيص أدوات خاصة لكل طفل (فوطة ـ ملعقة ـ شركة ..إلخ) . (م ٧١) من اللائحة التنفيذية لقانون الطفل .

لجنة شئون دور الحضانة :

تنص المادة (٧٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الطفل على أن تشكل في كل محافظة لجنة تسمي لجنة شئون دور الحضانة برئاسة المحافظ ـ أو من ينيبه ـ وعضوية رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة هي :

الشئون الاجتماعية ـ الصحة ـ التعليم ـ الثقافة ـ الشباب والرياضة ـ الإعلام ـ القوي العاملة والتدريب ، بالإضافة إلي خمسة من الخبراء والمهتمين

بشئون الطفولة ، يصدر بتعيينهم قرار من المحافظ بناء على اقتراح من مدير عام الشئون الاجتماعية بالمحافظة . وتختص اللجنة المشار إليها بتقويم عمل دور الحضانة بدائرة المحافظة والبت في المسائل الآتية :

١. تظلمات أصحاب الشأن من قرارات المديرية برفض الترخيص بإنشاء الدار أو استكمال النقص الموجود بها أو تغيير مكانها أو نقل ملكيتها أو غلقها .
٢. غلق الدار مؤقتاً أو وضعها تحت الإدارة المباشرة لمديرية الشئون الاجتماعية إذا ثبت لدي اللجنة أن إدارة الدار قد ساءت بحيث يتعذر عليها أداء رسالتها أو قيامها بالتزاماتها على الوجه الصحيح أو أن الدار تستغل في غير أغراضها ، ويترتب على وضع الدار تحت إدارة المديرية على يد القائم على إدارتها وتولي إدارتها نيابة عنه لحين إزالة أسباب المخالفة أو البت نهائياً في وضع الدار .
٣. اقتراح المديرية وقف صرف الإعانة المقررة للدار في حالة مخالفتها أحكام القانون أو القرارات الصادرة تنفيذاً له ، وتوجيه المبلغ الموقوف صرفه لإصلاح المخالفة .
٤. منح مهلة إضافية للدار لإزالة أسباب المخالفة ، فإذا لم تقم بذلك كان للجنة أن تضعها تحت الإدارة المباشرة لمديرية الشئون الاجتماعية وفقاً لأحكام البند (٢) .

وتفصل اللجنة فيما يعرض عليها خلال ثلاثين يوماً على الأكثر وإلا اعتبر انقضاء هذه المدة دون البت قرارات برفض التظلم أو الطلب أو الاقتراح .

هذا ولا يعتبر اجتماع اللجنة صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها ، وتصدر قراراتها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين (م ٨٠) .

وتنص المادة (٨١) على أن تشكل اللجنة من بين أعضائها ومن ترى الاستعانة بهم لجاناً فرعية لمعاونتها في مباشرة اختصاصاتها على أن تكون رئاسة كل لجنة من هذه اللجان لأحد أعضاء لجنة المحافظة .

وتشكل بقرار من المحافظ المختص أمانة فنية للجنة المحافظة من عدد كاف من الخبراء والعاملين تتولي إعداد الدراسات الفنية للموضوعات المعروضة على اللجنة وإبلاغ توصياتها واقتراحاتها للجهات المختصة .

ويحدد القرار الصادر بتشكيل الأمانة مسئولياتها وأسلوب عملها (م ٨٢) .

العقوبات :

ينص القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بدور الحضانة على أنه :

يعاقب بالحبس وبغرامة لا تجاوز ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من أنشأ أو أدار داراً للحضانة بغير الحصول على ترخيص من السلطة المختصة .

وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة إذا كان من أنشأ أو أدار الدار بغير ترخيص لا يتوافر فيه أحد الشرطين المقررين بالفقرتين (ب أو ج) من المادة (٦) (*).

ويجوز للنيابة العامة بناء على طلب مديرية الشئون الاجتماعية أن تأمر بغلق الدار المنشأة بغير ترخيص غلقاً مؤقتاً لحين الفصل في الدعوى ولصاحب الدار أن يتظلم من هذا القرار خلال أسبوع من إخطاره به إلي القاضي المختص. (م ٢٣)

يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز سنة وبغرامة لا تتجاوز سنة وبغرامة لا تتجاوز مائتي جنيه أو بإحدى العقوبتين كل صاحب دار للحضانة قبل إعانة أو تبرعاً أو هبه أو وصية على خلاف الأحكام والقيود التي ينص عليها القانون مع إلزامه بالرد في جميع الأحوال . (م ٢٤)

(*) مادة (٦) : يجوز الترخيص للأشخاص المصريين الطبيعيين بإنشاء دور الحضانة ويشترط في من يرخص له من الأشخاص الطبيعيين أن يكون :

١. مصري الجنسية كامل الأهلية .
٢. لم يسبق الحكم عليه في جناية أو عقوبة مقيدة للحرية ، في جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة وفي جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد ٢٨٣ ، ٢٨٤ ، ٢٨٥ ، ٢٨٦ ، ٢٨٧ ، ٢٨٩ من قانون العقوبات ما لم يكن قد رد اعتباره .
٣. غير قائم بعمل أو مهنة تتعارض مع العمل التربوي أو الاجتماعي وأن يكون ذا سمعة اجتماعية طيبة .

يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز سنة وبغرامة لا تتجاوز مائتي جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف الأحكام الواردة في المادة (٥) من هذا القانون [*]، ويلتزم المحكوم عليه فعلاً عن العقوبات السابقة بدفع غرامة تأخير لا تقل عن خمسين جنيهاً شهرياً في حالة استمرار المخالفة بعد صدور الحكم . (م ٢٥)

يكون للموظفين الذين يعينون بقرار من وزير الشئون الاجتماعية لتنفيذ هذا القانون صفة مأمور الضبط القضائي . (م ٢٦)

تعتبر أموال دور الحضانة أموالاً عامة كما يعتبر العاملون بها موظفين عموميين في تطبيق أحكام الباب الرابع في الكتاب الثاني من قانون العقوبات كما تعتبر السجلات والأوراق التي تمسكها أوراقاً رسمية في تطبيق أحكام التزوير الواردة في قانون العقوبات . (م ٢٧)

المطلب الثاني : نظام الأسر المضيفة (رعاية أطفال الأمهات العاملات)

ينص القرار الوزاري للشئون الاجتماعية ــ رقم ٣٠٩ لسنة ١٩٧٢ الخاص بنظام رعاية أطفال الأمهات العاملات بأسر مضيفة على ما يلي :

يقصد بنظام رعاية زبناء العاملات في أسر مضيفة **تحقيق الأهداف التالية:**

توفير نوع من الخدمة لرعاية أبناء العاملات أثناء تغيبهن في العمل وذلك في أسر لديها الاستعداد للقيام بهذه الخدمة .

تحقيق الجو المناسب للطفل والهدوء النفسي والاجتماعي للأم العاملة ومساعدتها على الانتظام في عملها وزيادة إنتاجها .

تحقيق زيادة دخل الأسرة المستضيفة وشغل أوقات فراغ ربات البيوت (م ١) .

---

[*] مادة (٥) : لا يجوز إنشاء دار للحضانة أو التغيير في موقعها أو في مواصفاتها قبل الحصول على ترخيص من السلطة المختصة .

وفي حالة أيلولة الدار إلي غير المرخص له يتعين عل ى من آلت لـه أن يخطر مديرية الشئون الاجتماعية خلال ثلاثة شهور بموجب خطاب موصي عليه بعلم الوصول بهذه الأيلولة وسببها على أن يرفق بالإخطار ما يفيد توافر الشروط المقررة بالمادة (٦) في شخصه .

لجنة الإشراف على الأسر المضيفة :

يعهد بتنفيذ هذا النظام إلي مديريات الشئون الاجتماعية ويجوز إسناد التنفيذ إلي الجمعيات والمؤسسات الخاصة العاملة في ميدان رعاية الطفولة والأمومة أو ميدان رعاية الأسرة والمشهر نظامها طبقاً لأحكام القانون رقم ٣٢ لسنة ٦٤ ، ويشرف على تنفيذ المشروع فنياً وإدارياً في الجهة القائمة عليه لجنة تكون على الوجه التالي :

أ . **في حالة قيام مديرية الشئون الاجتماعية بالتنفيذ :**

- مدير مديرية الشئون الاجتماعية ومن ينيبه . رئيساً
- مدير إدارة الأسر والطفولة بالمديرية .
- ممثل الاتحاد الإقليمي بالجمعيات والمؤسسات الخاصة .

ب . **في حالة قيام إحدى الجمعيات والمؤسسات المختلفة بالتنفيذ :**

- رئيس مجلس إدارة الجمعية أو المؤسسة الخاصة أو من ينيبه .
- ممثل لمديرية الشئون الاجتماعية .
- ممثل الاتحاد الإقليمي للجمعيات والمؤسسات الخاصة .

وتجتمع اللجنة في كلتا الحالتين مرة كل شهر على الأقل للنظر فيما تختص به طبقاً لهذا النظام ولا تكون قراراتها نافذة في الحالة الأولية إلا بعد اعتمادها من مدير المديرية المختصة وتعرض قرارات اللجنة في الحالة الثانية على مجلس إدارة الجمعيات لإقرارها توطئة لعرضها على مدير المديرية المختص لاعتمادها .

وتختص اللجنة المشرفة على تنفيذ المشروع بالإضافة إلي ما يرد في هذا النظام بما يأتي :

١. اعتماد التعاقد بين الأسرة المضيفة وأسرة الطفل المحتاج للرعاية وفسخ العقد عند إخلال الأسرة المضيفة بالتزاماتها .

٢. تحديد مقابل الرعاية وفقاً لمستويات الأسر المضيفة . (م ٢ ــ ٤)

إجراءات الرعاية في الأسرة المضيفة :

١. يقدم ولي أمر الطفل المحتاج للرعاية طلباً برغبته في استضافة أبنه لـدي أسرة إلي الجهة القائمة على تنفيذ النظام وعلى هذه الجهـة قيـد طلبـات الاستضافة في سجل خاص يعد لذلك حسب تاريخ ورودها .

٢. تقدم الأسرة الراغبة في استضافة طفل طلباً بذلك إلي الجهة القائمة علـى تنفيذ النظام ويحدد في الطلب سن الطفل المطلوب وعلي هذه الجهة قيد هذه الطلبات في سجل خاص يعد لذلك حسب تاريخ صدورها .

٣. تتولي الجهة القائمة على تنفيذ النظام بحث حالة الأسرة المضيفة من الناحية الاجتماعية والاقتصادية للوقوف على مدي إمكان قيمها بالرعاية المطلوبة كما يتم بحث حالة أسرة الطفل والظروف المحيطة به التي تجعله محتاجـاً لهذه الرعاية ويتم هذا البحث خلال أسبوع من تاريخ تقديم الطلب وعلـى النموذج الذي تعده الإدارة العامة للأسرة والطفولة .

٤. تعرض طلبات الرعاية على اللجنة المختصة في الجهة القائمة على تنفيـذ هذا النظام خلال أسبوعين من تاريخ تقديم الطلب لإصدار قـرار بوضـع الطفل في الأسرة المناسبة للمستوي الاجتماعي والاقتصادي لأسرة الطفل .

٥. تعد الإدارة العامة للأسرة والطفولة نموذجاً لعد الرعاية الذي يبرم بين أسرة الطفل والأسرة المضيفة ويوضح به التزامات الطرفين وحقوقهما المتبادلة . (م ٥ ــ ١١)

الشروط الواجب توافرها في الأسرة المضيفة :

يجب في الأسرة المضيفة أن تتوافر لديها الصلاحيات الآتية :

١. الرغبة الصادقة لدي ربة الأسرة في القيام بهذه الخدمة .

٢. ملاءمة المسكن للطفل من النواحي الصحية والاجتماعية وأن يكون قريبـاً من أسرة الطفل .

٣. حسن السلوك الخلقي والنفسي والتربوي والميل للأطفال .

٤. ألا يزيد عدد أطفال الأسرة المضيفة الذين في سن الحضانة عن أثنين وأن يراعي بقدر الإمكان تقارب أعمارهما مع عمر الطفل المستضاف .

ويمكن للأسرة المضيفة الواحدة أن تراعي عدداً من الأطفال بحد أقصي خمسة أطفال وفي حالة استعمال الأسرة لعمالة يمكن رفع العدد إلي (٨) علي أن يراعي تناسب عدد القائمين برعاية الأطفال داخل الأسرة مع العدد والفئات العمرية للأطفال المستضافين ضماناً لتوفير المستوي المناسب من الخدمة .

٥. سلامة أفرادها من الأمراض المعدية ويثبت ذلك بشهادة طبية تقدرها الجهة القائمة على تنفيذ النظام .

٦. أن يسمح مستوي الأسرة الاجتماعي والثقافي بتفهم وتوفير احتياجات الطفل حتى تتوفر الرعاية اللازمة له .

٧. أن تقبل إشراف الجهة القائمة على تنفيذ النظام فيما يتعلق بأساليب الرعاية التي تقدم للطفل وتقبل كافة التوجيهات .

٨. أن تتعهد بمسئوليتها مسئولية تامة عن الطفل أثناء وجوده لديها وعن أي ضرر يصيب الطفل خلال هذه المدة . (م ٧)

شروط قبول الطفل :

يجب لقبول الطفل لدي أسرة مضيفة أن تتوافر فيه **الصلاحيات الآتية :**

١. أن تكون أمه من العاملات ، أو يكون لدي أسرته من الظروف الاجتماعية ما يحتم أبعاده عنها لتفكك الأسرة أو مرض الأم .

٢. أن يثبت الفحص الطبي خلوه من الأمراض . (م ٨)

التزامات الأسرة المضيفة :

١. يجب على الأسرة المضيفة أن توفر على اختلاف مسئولياتها التغذية المناسبة للطفل أثناء فترة وجوده لديها . وتعد الإدارة العامة للأسرة والطفولة المستوي الأدنى للتغذية الذي تلتزم به الأسرة المضيفة ـ وإذا كانت الرعاية خلال فترة الرضاعة تلتزم أسرة الطفل بتقديم اللبن الخاص بطفلها .

٢. يجب على الأسرة المضيفة أن تستعين بمربية أو أكثر وفقاً لعدد الأطفال الذين ترعاهم .
٣. على الأسرة المضيفة أن تقبل زيارة الأخصائية الاجتماعية بمعدل مرة واحدة أسبوعياً .
٤. يجب أن تعمل على توفير اللعب التربوية والجماعية اللازمة لشغل وقت الأطفال في حالة استضافة أكثر من طفل ، علاوة على مدهم بالقصص التربوية ومعاونتهم في ممارسة الرياضة البدنية الخفيفة . (م ١٢ ، ١٣)

السجلات :

تمسك الجهة القائمة على تنفيذ هذا النظام سجلات لقيد الأسر المضيفة وما ترعاهم من أطفال وتتضمن هذه السجلات البيانات الأساسية للأسرة والأطفال الذين ترعاهم كما تخصص سجلات لقيد نتيجة زيارة الأطفال التي يقوم بها الأخصائيون وتعد الإدارة العامة للأسرة والطفولة نماذج لهذه السجلات . (م ١٤)

المبحث الثالث

نظم رعاية الأطفال في بعض الأنشطة الاجتماعية

المطلب الأول : أندية الأطفال

ماهيتها وأهدافها :

تنص المادة (١١٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الطفل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦ والصادرة برقم ٣٤٥٢ لسنة ١٩٩٧ بشأن أندية الطفل **على ما يلي :**

نادي الطفل ، مؤسسة اجتماعية وتربوية تكفل توفير الرعاية الاجتماعية للأطفال في سن مرحلة التعليم الأساسي الإلزامي وتربيتهم عن طريق شغل أوقات فراغهم بالوسائل والأساليب التربوية السليمة ، **ويهدف النادي إلي تحقيق الأغراض الآتية :**

١. رعاية الأطفال اجتماعياً وتربوياً خلال أوقات فراغهم أثناء فترة الأجازات وقبل بدء اليوم الدراسي وبعد انتهائه .

٢. استكمال رسالة الأسرة والمدرسة حيال الطفل والعمل على مساعدة الأمهات وبوجه خاص العاملات لحماية أطفالهن من الإهمال البدني والروحي والنفسي ووقايتهم من التعرض للإنحراف أو الخطر .
٣. تهيئة الفرصة للطفل لكي ينمو نمواً متكاملاً من جميع النواحي : البدنية والعقلية والوجدانية والنفسية وليكتسب خبرات ومهارات جديدة ، والوصول إلي أكبر قدر ممكن من تنمية قدراته الكامنة .
٤. معاونة الأطفال على زيادة التحصيل الدراسي والمعرفة لديهم وتدريبهم على مواجهة ما يعترضهم من مشكلات والتغلب عليها .
٥. تقوية الروابط بين النادي وأسر الأطفال ، والبيئة .
٦. إمداد أسرة الطفل بالمعرفة ونشر التوعية حول فردية الطفل وعوامل تنشئته وإعداده وفق الأساليب بمديرية الصحيحة .

وفيما يتعلق بالنظام الداخلي لأندية الأطفال بنص القرار الوزاري للشئون الاجتماعية رقم ١٧٦ لسنة ١٩٨٢ **على ما يلي :**

إجراءات القبول بالنادي :

يتقدم ولي أمر الطفل بطلب التحاق بالنادي على الاستمارة المعدة لذلك **مرفقاً به الآتي :**

١. خطاب معتمد من المدرسة التي يتبعها الطفل موضحاً به تاريخ ميلاده والسنة الدراسية المقيد بها .
٢. صورتين فوتوغرافيتين حديثة للطفل .
٣. استمارة صحية موضحاً بها حالة الطفل الصحية .
٤. بحث اجتماعي مكتبي للطفل يتم بمعرفة أخصائي اجتماعي النادي . (م ٣) من القرار .

لجنة الإشراف على النادي :

وتتكون من :

١. عضو مجلس إدارة الجمعية المختصة . رئيساً
٢. مدير النادي . مقرراً

٣. مدير إدارة الأسرة والطفولة بمديرية الشئون الاجتماعية المختصة أو من ينيبه .
٤. الأخصائي الاجتماعي .
٥. طبيب النادي (إن وجد) .
٦. عضو أو أكثر بمثل أسر الأطفال .
٧. من ترى الاستعانة به من المهتمين بنشاط النادي .

وتجتمع هذه اللجنة بصفة دورية مرة علي الأقل كل شهر **وتختص بالآتي :**

١. وضع البرامج ورسم أسلوب العمل بالنادي ومتابعة التنفيذ .
٢. دراسة الأبحاث الاجتماعية المقدمة من أطفال النادي وتقرير ما تراه في كل حالة من حيث تقديم بعض المساعدات في حالة الحاجة إليها والإعفاء الكلي أو الجزئي من قيمة الاشتراك وذلك على ضوء البحث الاجتماعي .
٣. فحص طلبات الالتحاق بالنادي .
٤. إعداد الحساب الختامي عن السنة المنتهية ، ومشروع الميزانية عن العام الجديد والتقرير السنوي عن نشاط النادي لعرضهم على مجلس إدارة الجمعية التابع لها النادي للاعتماد . (م ٤)

الجهاز الوظيفي للنادي :

طبيعة العمل بالنادي يتطلب مواصفات معينة بالنسبة للعاملين به كما يتطلب تدريبهم على العمل مع الجماعات وتزويدهم بمهارات تساعدهم على توجيه هذه الجماعات وتحويل المواقف الجماعية إلي تجارب فعالة ، ويتكون الجهاز الوظيفي للنادي من كل أو بعض العاملين الموضح وظائفهم فيما بعد حسب حجم العمل ونوع الخدمة بالنادي **وذلك وفقاً للشروط والمواصفات التالية :**

(١) المدير :

تستعين الجمعية التابع لها النادي بمدير النادي طول الوقت أو بعض الوقت ويشترط الحصول على مؤهل عال وخبرة في مجال الرعاية الاجتماعية مدة لا تقل عن خمسة سنوات **ومن اختصاصاته ما يلي :**

أ . إدارة النادي والإشراف على جميع العاملين به ومتابعة أعمالهم وتوقيع الجزاء المناسب بعد اعتماده من مجلس إدارة الجمعية التابع لها النادي .

ب . اعتماد الصرف من السلفة المستديمة التي تقررها لجنة الإشراف على النادي .

ج . الاشتراك في إعداد مشروع الميزانية السنوية .

د . اعتماد أذونات الصرف والإضافة بدفاتر المخزن والتفتيش عليه وجرده مع المختص .

ه . وضع ومتابعة تنفيذ برامج النادي .

(٢) الأخصائي الاجتماعي :

ويكون حاصلاً على ليسانس الآداب قسم الاجتماع أو بكالوريوس الخدمة الاجتماعية ومن **اختصاصاته ما يلي :**

أ . الإشراف على البرامج الاجتماعية المختلفة بالنادي .

ب . اقتراح الحلول المناسبة لمشاكل الأعضاء وعرضها على مدير النادي .

ج . القيام بالأبحاث الاجتماعية لأعضاء النادي .

د . رسم البرامج الاجتماعية والترفيهية التي تناسب أعضاء النادي .

(٣) الطبيب :

تتعاقد الجمعية التابع لها النادي مع طبيب بعض الوقت لتيسير الخدمة الطبية للأعضاء والإشراف على النواحي الصحية للنادي .

(٤) أخصائي تربية رياضية :

مؤهل متخصص في مجال الرياضة .

(٥) أخصائيون فنيون في الأنشطة المختلفة :

موسيقي – رسم – أشغال فنية .

(٦) وظائف إدارية وخدمات معاونة :

وتشمل سكرتير – أمين الصندوق – عدد من العمال تتناسب مع حجم العمل بالنادي ويشترط إلمامهم بالقراءة والكتابة . (م ٥)

نظام وبرامج الرعاية بالنادي :

أ . **الرعاية الصحية** : يقوم النادي بما يلي :

- توقيع الكشف الطبي على الأطفال عند إلحاقهم بالنادي وحفظ التقرير الطبي بملفه .
- يخصص حجرة بها صيدلية مزودة بكافة الإسعافات الأولية .
- الكشف الدوري على الأطفال بمعرفة الطبيب .

ب . **الرعاية الثقافية** : والغرض منها تنمية المهارات العقلية والفكرية لدي الأطفال وتزويدهم بالمعلومات الأساسية وذلك من خلال المكتبة والدروس الدينية وفصول التقوية ومجلات الحائط والرحلات العلمية وزيارة الآثار .

ج . **الرعاية الرياضية** : والعرض منها إعداد الطفل صحياً وإكسابه العادات الرياضية السليمة كالتعاون والمنافسة الشريفة واحترام النظام العام وبذلك الجهد للوصول للهدف . والأنشطة الرياضية بالنادي تشمل ألعابَ الطائرة وتنس الطاولة وألعاب التسلية .

د . **الرعاية الفنية** : والغرض منها اكتشاف المواهب والمهارات المختلفة والعمل على تطويرها فضلاً عن المساهمة في تنمية التذوق الفني من خلال التعبير الحر عن النفس بالوسائل المختلفة (الرسم ــ النحت ــ الموسيقي ــ التصوير ــ الفرق المسرحية) .

ه . **برامج خدمة البيئة** : وتعتبر هذه البرامج وسيلة لتنشئة الطفل ومساعدته على النمو الاجتماعي باعتباره عضواً مشاركاً في تنمية مجتمعه يبدأ بالمجتمع المحلي وينتهي بالمجتمع القومي مثال ذلك المساهمة في نظافة الحي وفي إعداد ملاعب النادي وإصلاح مرافقه والمساهمة في عمليات الإسعافات الأولية بالنادي ــ والمساهمة في حفظ النظام في المباريات التي تقام بالنادي والندوات . (م ٨)

المواصفات العامة للنادي :

(أ) **الموقع :**

يجب أن يراعي في اختيار **الموقع الآتي :**

١. أن يكون قائماً في الحي الذي يخدم أطفاله بقدر الإمكان .
٢. أن يكون في مكان هادئ بعيداً عن الضوضاء وفي مكان لا يتعرض منه الأطفال للخطر .
٣. أن يكون المكان مناسباً وقريباً من العمران .

(ب) **المبني :**

يجب أن يتوافر في المبني المخصص للنادي **الشروط الآتية :**

١. أن تتوافر في المبني الشروط السمعية كالتهوية والإضاءة .
٢. أن يتناسب سعه المبني مع العدد المخصص له من الأطفال .
٣. أن تتوافر الأماكن اللازمة لمزاولة الأنشطة المختلفة للأطفال وانطلاقهم.

(ج) **المرافق ومستلزماتها من الأثاث :**

١. تخصص حجرة أو أكثر للجهاز الوظيفي وتزود ببعض المكاتب والكراسي والدواليب .
٢. يخصص مكان مناسب لاستقبال أسر الأطفال وعدد اللقاءات معهم والاستماع لمقترحاتهم .
٣. يخصص مكان مناسب للكشف الطبي على الأطفال .
٤. يخصص مخزن للأدوات والمهمات .
٥. يجب توفير المرافق الصحية المناسبة لحاجة الأطفال (كحنفيات الشرب ــ والمراحيض المناسبة للأطفال) .
٦. يخصص حجرة لمكتبة تتبع لعدد كاف من الأطفال مزودة بمجموعة كتب مناسبة للأطفال كما تزود بعدد مناسب من الكراسي والمناضد .
٧. يخصص حجرة للنشاط تحتوي على عدد من الكراسي والمناضد حسب عدد الأطفال وبعض الألعاب الداخلية (كالسلم والثعبان ــ الطاولة ــ الدمنو ــ الليدو ...) . ويمكن استغلال هذه الحجرة لممارسة النشاط الموسيقي والفني بالتبادل مع مواعيد البرامج بالنادي .

٨. يخصص صالة كبيرة واسعة لإقامة الحفلات في المناسبات القومية والدينية وتزود بعدد من الكراسي ومسرح يمكن استغلاله لعرض الأفلام السينمائية .
٩. يخصص حجرة لفصول التقوية تزود بعدد من الكراسي والمناضد وسبورة لإلقاء دروس للأطفال في المرحلة الابتدائية .
١٠. ويجب أن تغطي الأرضيات بالخشب أو قنا التكس وتغطي حوائط الحجرات بالرسوم البيانية والصور المناسبة لسن الأطفال .

(د) المعدات والأدوات اللازمة لأنشطة النادي :

١. **أدوات رياضية :** مجموعة كور بأنواعها قدم ـ طائرة ـ تنس طاولة ـ شبكة حامل .
٢. **أدوات موسيقية :** بيانو ـ اكسيلفون ـ بونجر ـ طبله ـ رق ـ مثلث معدني ـ كاست ...
٣. **أدوات فنية :** ورق قص ولزق ـ ألوان شمع ـ ألوان جوياش ـ كراسات رسم ـ أقلام رصاص ـ أدوات تظهير ـ أدوات نجارة ـ أدوات كهرباء .

هذا بالإضافة إلي الأدوات الكهربائية كالتليفزيون ـ التسجيل ـ الميكرفون. (م ٩).

السجلات والنواحي المالية للنادي :

(أ) التمويل للنادي :

تتكون موارد النادي من :

١. رسوم اشتراكات الأعضاء ورسوم القيد .
٢. الإعانات الحكومية التي تمنح للنادي .
٣. ما تخصصه الجمعية التابع لها النادي من إعانات .
٤. الهبات والوصايا والتبرعات .
٥. المصادر الأخرى التي تقررها مديرية الشئون الاجتماعية المختصة . (م ٦)

(ب) السجلات والملفات :

١. السجلات :

يقوم النادي بفتح **السجلات التالية :**

- سجل قيد الطلبات الجديدة .
- سجل عام للأطفال المقبولين .
- سجل الاشتراكات .
- سجل حضور وغياب الأطفال اليومي .
- السجل الطبي الخاص بزيارات الطبيب (إن وجد) .
- سجل اجتماعات لجنة الإشراف على النادي .
- سجل الإيرادات والمصروفات الخاصة بالنادي .
- سجلات لأنشطة النادي ومتابعة تنفيذه .

٢. **الملفات :**

يقوم النادي بفتح ملف لكل طفل عند التحاقه بالنادي يشتمل على **ما يأتي:**

- استمارة قبول الطفل وكافة الأوراق المقدمة والمشار إليها في المادة الثالثة من هذا القرار .
- تسجيل مقابلة الأخصائي الاجتماعي بالنادي مع أسرة الطفل .
- تقارير الأخصائي الاجتماعي عن الطفل وسلوكه أثناء النشاط . (م ٧)

المطلب الثاني : مكتبات وأندية ثقافة الطفل (مكتبات الأطفال)

ينص القرار الوزاري – للشئون الاجتماعية – رقم ٢١٧ لسنة ١٩٩٠ بشأن مكتبات الأطفال على ما يلي :

ماهيتها وأهدافها :

تعتبر مكتبة الطفل موسوعة ثقافية اجتماعية تربوية تهدف إلي تنمية قدرات الطفل من سن السادسة إلي الخامسة عشر من خلال تقديم المعلومات الثقافية باستخدام الأساليب والوسائل العلمية الحديثة والتي تساعد على نمو شخصية الطفل وتوسيع مداركه .

وتهدف المكتبة إلي تحقيق الأغراض الآتية :

١. رعاية الأطفال اجتماعياً وثقافياً وتربوياً خلال أوقات فراغهم .
٢. توفير الكتب والمعلومات للأطفال نظير اشتراكات زهيدة .
٣. تنظيم رحلات سياحية وثقافية للطفل للتعرف على معالم وطنه .
٤. غرس حب القراءة والثقافة لدي الأطفال .
٥. شغل أوقات الفراغ لدي الأطفال أثناء الأجازات وبعد انتهاء اليوم الدراسي.
٦. اكتشاف المهارات والمواهب الفزة لدي الأطفال والعمل على صقلها .
٧. نشر التوعية بين أسر الأطفال وتنشئتهم تنشئة سليمة . (م ١ ، ٢)

الإجراءات والشروط الواجب مراعاتها عند الالتحاق بمكتبات الأطفال :

أ . **يجب إتباع الإجراءات الآتية عند التحاق بمكتبات الأطفال :**

يتقدم ولي الأمر والطفل بطلب الالتحاق بالمكتبة على الاستمارة المعدة لذلك مرفقاً به :

- عدد (٢) صورة حديثة للطفل .
- تعهد من ولي الأمر بسداد قيمة الكتب المستعارة في حالة عدم إعادتها للمكتبة . (م ٣)

ب . ويشترط عند الالتحاق بالمكتبة ما يلي :

١. أن يتراوح عمر الطفل بين ٦ ــ ١٥ سنة .
٢. أن يكون من أبناء الحي الذي تقع المكتبة في نطاق عملها .
٣. أن يلتزم بسداد الاشتراك الشهري الذي يحدد بمعرفة لجنة الإشــراف على المكتبة . (م ٤)

لجنة الإشراف على المكتبة :

تتكون لجنة الإشراف من :

١. عضو مجلس الجمعية التي تكون المكتبة أحد أغراضها أو المــسند إليهــا مشروع المكتبة .
٢. مدير الأسرة والطفولة بالمديرية المختصة أو من ينوب عنه .

٣. مدير المكتبة .
٤. ثلاثة من أولياء أمور الأطفال يتم اختيـارهم عـن طريـق مجلـس إدارة الجمعية .
٥. من ترى الجمعية الاستعانة بهم من المهتمين بشئون المكتبات .

ويصدر بتشكيل هذه اللجنة قرار من مجلس إدارة الجمعية ويتم التـصديق عليه من المديرية المختصة .

وتختص هذه اللجنة بما يلي :

١. تحديد أسلوب العمل بالمكتبة ومتابعة التنفيذ .
٢. فحص طلبات الالتحاق بالمكتبة .
٣. اقتراح تعيين العاملين بالمكتبة حسب الحاجة وتحديد المكافآت أو المرتبات الخاصة بهم .
٤. تحديد سعة المكتبة .
٥. تحديد قيمة الاشتراك بقرار منها يتم التصديق عليه بقرار من مجلس إدارة الجمعية كما يتم اعتماده من المديرية المختصة وتعرض قـرارات اللجنـة على مجلس الإدارة . (م ٥)

الجهاز الوظيفي :

يتكون الجهاز الوظيفي للمكتبة من :

عدد	
١	أمين مكتبة له خبرة في العمل بالمكتبات وتحدد الخبرة المطلوبة بقرار من مجلس إدارة الجمعية .
٢	أخصائي اجتماعي (صباحي ــ مسائي) .
١	عامل

ويفضل أن يكون الجهاز الوظيفي بالتعيين أو الانتداب طول الوقت للعمـل بالمكتبة لتحقيق استمرارية الخدمة واستفادة الأطفال منها . (م ٦)

السجلات والنواحي المالية للمكتبة :

أ . التمويل للمكتبة :

يكون تمويل المكتبة من المصادر الآتية :

١. المبالغ الحكومية المدرجة للمشروع – المبالغ التي تدرج بموازنة الجمعية للمكتبة .

٢. اشتراكات الأطفال . (م ٧)

ب . السجلات والملفات :

١. السجلات : تقوم المكتبة بفتح السجلات التالية :

* سجل قيد عام للأطفال .
* سجل اشتراكات الأطفال .
* سجل الإطلاع الداخلي .
* سجل العهدة .
* سجل الاستعارة الخارجية .
* سجل بأسماء الكتب .
* سجل حضور وانصرف العاملين .
* سجل لجنة الإشراف .
* سجل الزائرين .
* سجل الإيرادات والمصروفات .

٢. الملفات :

تقوم المكتبة بفتح ملف لكل طفل يحتوي على ما يأتي :

* استمارة الالتحاق بالمكتبة .
* البحث الاجتماعي .
* الاستمارة الصحية .
* إقرار ولي الأمر بضمان سداد ثمن الكتب المستعارة .
* ويمنح كل طفل " كارنيه " عضوية بالمكتبة عليه صورته . (م ٨)

نحو خطة متكاملة لإنشاء مكتبات الأطفال :

تنص اللائحة التنفيذية لقانون الطفل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦ بشأن مكتبات الأطفال على ما يلي :

أ . يضع المحافظ خطة ، متكاملة لإنشاء مكتبات للطفل في كل قرية أو حتى على مستوي المحافظة يراعي في وضعها دور النشاط الأهلي ، وينبع في تنفيذها ما يلي :

١. يقوم كل رئيس حي أو قرية بتوفير المكان الذي يصلح لاستخدامه كمكتبة للطفل ويوافي المحافظة ببيانات كاملة عنه .
٢. تجر المحافظة دراسة لهذه الأماكن للتأكيد من صلاحيتها لاستخدامها كمكتبة للطفل .
٣. تتولي المحافظة إعداد المكان وتأثيثه لاستخدامه كمكتبة للطفل ويجوز أن تعتمد الخطة في تنفيذ البندين الأول والثالث على النشاط الأهلي . (م١٨٥)

ب. يجب أن تتوافر في مكتبة الطفل الشروط والمواصفات الآتية :
١. أن تكون في موقع يسهل على أكبر تجمع من الأطفال الوصول إليه .
٢. أن تكون مساحتها تسمح باستيعاب عدد مناسب من الأطفال في يسر ، ويكون تقدير هذا العدد بحسب المتوسطات المتوقعة للتردد من واقع التعداد السكاني للحي أو القرية .
٣. يجب أن يتسم إعداد المكتبة سواء في إضاءتها أو تهويتها أو ألوان حوائطها أو أثاثها بطابع من البهجة التي تربط لدي الأطفال بين الثقافة والإشراق والإحساس بالجمال وتضمن لهم مقضيات السلامة والصحة.
٤. يضع أمين المكتبة نظاماً لنظافة المكتبة يضمن جعلها دوماً قدوة في النظافة لدي الأطفال المترددين عليها . ويكون مسئولاً عن استمرار تنفيذه . (م ١٨٦)

التزامات مكتبات الأطفال :

١. لا يجوز تزويد مكتبات الأطفال في القرى والأحياء إلا بالكتب والمطبوعات التي تشملها خطة كاملة تضعها وزارة الثقافة ، وفي أحوال التبرع بكتب أو مطبوعات من هيئات أو أفراد ، فلا يجوز طرحها على الأطفال للقراءة إلا بعد موافقة الإدارة المختصة بوزارة الثقافة . (م ١٨٧)

٢. لا يجوز أن تطرح للقراءة بمكتبات الأطفال إلا الكتب التي تزكي قيمة عليا من قيم المجتمع .

وتعد القيمة كذلك إذا كانت بما تبعثه في نفس الطفل تبلور إحساساً وشعوراً رفيعاً لمعني من المعاني السامية ، **وأخص هذه المعاني :**

أ . المعاني التي تجسد قيمة العقل وأهمية الإبداع .

ب . المعاني التي تتعلق بقيم الحق والعدل والشجاعة .

ج . المعاني التي تشرح القيم الإنسانية الرفيعة في المساواة بين الناس كافة ، واحترام الآخرين ، وجوداً ورأياً وحرية .

د . المعاني التي تبرز ما في الأديان السماوية من قيم الصدق والطهارة والإخلاص والمحبة والإيثار والتسامح والرحمة .

ه . المعاني التي تبلور عظمة البحث العلمي ، أهمي التفاني فيه ، والربط بين أهدافه ، ومراميه وبين خير الإنسانية وساعدتها ورفاهيتها ، وخير الوطن وأبنائه ورفاهيتهم وسعادتهم .

و . المعاني التي تربط بين الوطنية والوطن وكل أو بعض المعاني السابقة بما يكفل إعلاء الانتماء والولاء لمصر . (م ١٨٤)

٣. وفي جميع الأحوال يحظر إطلاقاً أن توجد لأي سبب من الأسباب ، ولو لغير طرحها للقراءة ، أي كتب أو مطبوعات تخاطب الغرائز الدنيا للأطفال أو تزين لهم السلوكيات المخالفة لقيم المجتمع أو يكون من شأنها تشجيعهم على الانحراف ، **كأن تجعل من موضوعاتها :**

أ . الإثارة الجنسية البحتة أو تحبيذ الانحراف أو الشذوذ الجنسي .

ب . تمجيد أصحاب الشهرة في عالم الجريمة .

ج . تحقير المخالفين لأغلبية الأطفال في الجنس أو اللغة أو اللون أو الديانة أو الجنسية .

د . تمجيد التعصب لرأي معين أو لفئة أو مذهب أو طائفة بعينها .

ه . تمجيد العنف أو الجريمة أو إضفاء أوصاف عليهما تجعلهما محببين لنفوس الأطفال .

و . إثارة شهوة الطفل لإعلاء أهداف بعينها كالمال أو القوة على قيم الحق والأمانة والنزهة والرحمة والوفاء ، ويكون أمين المكتبة هو المسئول عن مراقبة تنفيذ ذلك . (م ١٨٨)

أندية ثقافة الطفل

ماهيتها وأهدافها :

يكون نادي ثقافة الطفل تجمعا لإشباع حاجات الطفل العقلية والوجدانية والروحية في توازن بين البحث والترفية والتسلية .

ويتكون نادي ثقافة الطفل من مكتبة ودار للسينما ومسرح على الأقل ويجوز أن تستخدم صالة واحدة كسينما في بعض الأوقات ومسرح في أوقات أخرى وفقاً لما يوجبه الاستخدام الأمثل لها في خدمة الهدفين كما يجوز أن تستخدم نفس الصالة في أغراض أخرى مشابهة، كصالة للمحاضرات والندوات .

وتعمل إدارة كل ناد على أن يتوافر فيه إلي جانب ما تقدم ، مكان لتجمع الأطفال لممارسة الأنشطة الترفيهية والاجتماعية . (م ١٨٩ ، ١٩٠)

فروع ثقافة الطفل :

تتكون المادة التي تشكل منها ثقافة الطفل من فروع متعددة أخصها :

١. **الأدب :**

ويتكون من القصة القصيرة والطويلة ، والشعر الحديث منه والقديم ، التقليدي والشعبي ، والزجل والمقالات ، والبحوث الأدبية ومجلات الأطفال.

٢. **الفنون :**

وتتكون من : (الرسم ــ النحت ــ الموسيقي العالمية والمحلية ــ الأغاني ــ الأناشيد ــ الأوبرا ــ البالية ــ عروض الفولكلور ــ السينما ــ المسرح ــ التليفزيون والإذاعة ــ مسرح العرائس) .

٣. **المعارف العلمية :**

وتتكون من : (الموسوعات العلمية ــ الكتب في مختلف فروع المعرفة ــ الكمبيوتر ــ الندوات العلمية ــ المحاضرات ــ أفلام السينما والفيديو العلمية) (م ١٨٣) .

نحو خطة متكاملة لإنشاء أندية ثقافة الطفل :

١. تضع وزارة الثقافة الطفل في كل مدينة أو مركز أو حي ويجوز أن يستعان في تنفيذها بالجهود الأهلية للمواطن أو المنظمات غير الحكومية .

٢. في الأحوال التي يتوافر فيها المكان المناسب ، يجوز أن يمتد نشاط نادي ثقافة الطفل إلي الأنشطة الرياضية ، ويتحقق ذلك بالتنسيق بين أجهزة وزارة الثقافة والمجلس الأعلى للشباب والرياضة .

٣. تضع وزارة الثقافة قواعد عامة لشروط عضوية نوادي ثقافة الطفل ، بحيث تتسع هذه العضوية لأكبر عدد ممكن من الأطفال ، دون أن تبلغ الحد الذي يضيع الأهداف العليا من إنشائها . وتضع إدارة كل ناد الشروط التفصيلية لهذه العضوية بمراعاة ظروف البيئة المحيطة بالنادي ، وتصبح هذه الشروط نافذة باعتماد الإدارة المختصة بوزارة الثقافة لها .

٤. يكون لكل ناد لثقافة الطفل مدير مؤهل لذلك وعدد كاف من العاملين يصدر بتعينهم أو ندبهم لذلك قرار من وزير الثقافة أو المحافظ المختص .

٥. تراعي أحكام المادتين (١٨٣) ، (١٨٤) فيما يقدم إلي الأطفال من مواد علمية أو ثقافية أو فنية في نوادي ثقافة الطفل ، وتسري أحكام المواد (١٨٦) ، (١٨٧) ، (١٨٨) ــ لمشار إليها بمكتبات الأطفال ــ على المكتبات المنشأة بالنوادي .

٦. يحظر أن تعرض على الأطفال أيه أشرطة سينمائية أو مسرحيات أو عروض أو أغاني أو أشرطة صوتية أو مرئية أو اسطوانات تنطوي بشكل صريح أو ضمني على ما يخالف المعاني المنصوص عليها في المادة (١٨٨) .

أو تثير الرعب والفزع في نفوس الأطفال أو تصور لهم الخرافات أو الأوهام المخالفة للعلم والعقل والدين باعتبارها من الحقائق . (م ١٩٢ ــ ١٩٧)

المراجع المستخدمة

أولاً : المراجع باللغة العربية .

ثانياً : المراجع باللغة الأجنبية .

المراجع المستخدمة

أولاً : المراجع العربية

1. إبراهيم قويدر ، المنافع الضمانية ، بنغازي – ليبيا ، دار الكتب الوطنية ، ١٩٩٣ .
2. أحمد زكي بدوي ، علاقات العمل والخدمة الاجتماعية العمالية ، الإسكندرية ، دار الجامعات المصرية ، ١٩٦٨ .
3. أحمد سلامه ، الوجيز في الأحوال الشخصية ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٧٥ .
4. أحمد فراج حسين ، الإسلام والمجتمع ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٧ .
5. أحمد فراج حسين ، أحكام الأسرة في الإسلام ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٩٨ .
6. أحمد كمال أحمد ، عدلي سليمان، الخدمة الاجتماعية والمجتمع ، القاهرة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٦٣ .
7. أحمد محمود الشافعي ، محاضرات في الشريعة الإسلامية ، الإسكندرية ، دار الهدي للمطبوعات ، ٢٠٠٠ .
8. أحمد محمود الشافعي ، رمضان على الشرنباصي ، أحكام الأسرة في الشريعة الإسلامية ، الإسكندرية ، دار الهدي للمطبوعات ، ٢٠٠٠ .
9. إقبال بشير ، الخدمة الاجتماعية ومجال رعاية الطفولة ، الإسكندرية ، المكتب الجامعي الحديث ، ١٩٨١ .
10. السيد رمضان ، إسهامات الخدمة الاجتماعية في مجال انحراف الأحداث ، الإسكندرية ، دار المعرفة الجامعية ، ١٩٩٥ .

١١. السيد محمد السيد عمران ، الموجز في أحكام قانون التأمينات الاجتماعية ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٠ .

١٢. السيد محمد بدوي ، مدخل إلي علم الاجتماع ، الإسكندرية ، دار المعرفة الجامعية ، ١٩٨٤ .

١٣. السيد عطية ، هناء بدوي ، الخدمة الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث ، ١٩٩٠ .

١٤. أنور سلطان ، المبادئ القانونية العامة ، ط٣ ، بيروت ، دار النهضة العربية ، ١٩٨١ .

١٥. توفيق حسن فرج ، أحكام الأحوال الشخصية لغير المسلمين من المصريين، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٦٩ .

١٦. توفيق حسن فرج ، المدخل العلوم القانونية ، الإسكندرية ، المكتب المصري الحديث ، ١٩٧٠ .

١٧. جلال ثروت ، الظاهرة الإجرامية (دراسة في علم الإجرام والعقاب) ، الإسكندرية ، ب . ن ، ١٩٨٦ .

١٨. حسنى نصار ، تشريعات حماية الطفولة ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٧٣ .

١٩. حلقة دراسات الشرق الأوسط لمكافحة الجريمة ومعاملة المسجونين ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٥٦ .

٢٠. رمضان أبو السعود ، دروس في المدخل إلي القانون ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٧٧ .

٢١. رمضان أبو السعود ، دروس في شرح قانون التأمين الاجتماعي، الإسكندرية ، ب . ن ، ١٩٧٨ .

٢٢. رمضان أبو السعود ، دروس في التشريعات الاجتماعية ، كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية ، ١٩٧٩ .

٢٣. رمضان أبو السعود ، الموجز في شرح أحكام الأحوال الشخصية لغير المسلمين ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٠ .

٢٤. رمضان أبو السعود ، همام محمد محمود زهران ، مبادئ القانون (المدخل للقانون والالتزامات) ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٧٨ .

٢٥. زولتان تار ، النظرية الاجتماعية ونقد المجتمع : الآراء الفلسفية والاجتماعية للمدرسة النقدية ، تعريب وتعليق ، على ليلة ، دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٠ .

٢٦. سامية جابر ، القانون والضوابط الاجتماعية : مدخل علم الاجتماع إلي فهم التوازن في المجتمع ، دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٧ .

٢٧. سامية محمد فهمي ، السيد رمضان ، مقدمة في الرعاية الاجتماعية ، الإسكندرية ، ب . ن ، ١٩٩٠ .

٢٨. سعد المغربي ، انحراف الصغار ، القاهرة ، دار المعارف بمصر ، ١٩٦٠.

٢٩. سمير عبد السيد تناغو ، النظرية العامة للقانون ، في نظرية القانون ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٩٥ / ١٩٩٦ .

٣٠. سمير عبد السيد تناغو ، النظرية العامة للقانون ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٩٩ .

٣١. سمير عبد السيد تناغو ، السيد عمران ، الأساسيات العامة في القانون ، الفتح للطباعة والنشر ، الإسكندرية ، ١٩٩٢ .

٣٢. سمير عبد السيد تناغو ، محمد حسين منصور ، نظرية القانون ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ١٩٩٥ / ١٩٩٦ .

٣٣. سمير عبد السيد تناغو ، محمد حسين منصور ، القانون والالتزام ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٧ .

٣٤. طه أبو الخير ، منير العصره ، انحراف الأحداث في التشريع العربي المقارن ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٦١ .

٣٥. عادل قورة ، محمد جمال الدين أحمد ، تشريعات الطفولة في مصر ، دراسة أعدت لمنظمة الأمم المتحدة للأطفال (اليونيسف) ، يونيو ١٩٨٨ .

٣٦. عبد الفتاح عثمان ، خدمة الفرد في المجالات النوعية ، القاهرة ، الأنجلو المصرية ، ١٩٨٠ .

٣٧. عبد الفتاح عثمان ، عبد الكريم العفيفي معوض ، خدمة الفرد التحليلية بين النظرية والتطبيق ، ط٢ ، القاهرة ، مكتبة عين شمس ، ١٩٩٤ .

٣٨. عبد الله الخريجي ، علم الاجتماع العائلي " مع دراسة للأسرة في الإسلام "، ط١ ، القاهرة ، دار الثقافة ، ١٩٨١ .

٣٩. عبد الودود يحيي ، دروس في مبادئ القانون ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ب . ت .

٤٠. علي عبده محمود ، واقع تشريعات المعوقين والتوجيهات المستقبلية ، في بحوث مؤتمر كلية التربية الثالث ، جامعة المنوفية ، يوليو ١٩٩٨ .

٤١. على محمد محمد رمضان ، الدار البديع ، المستخرج من مصادر التشريع ، الإسكندرية ، المكتب الجامعي الحديث ، ١٩٩٩ .

٤٢. عمر عبد الله ، أحكام الشريعة الإسلامية في الأحوال الشخصية ، ط٥ ، الإسكندرية ، دار المعارف ، ١٩٦٥ .

٤٣. فاطمة الحاروني ، خدمة الفرد في محيط الخدمات الاجتماعية ، ط٥ ، القاهرة ، ب . ن ، ١٩٧٤ .

٤٤. فتيحه قره ، الجديد في الأحوال الشخصية للمسلمين وغير المسلمين ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٨ .

٤٥. محمد حسني إسماعيل ، التشريعات الاجتماعية ، القاهرة ، ب : ن ، ١٩٨٣ .

٤٦. محمد حسين منصور ، التأمين الاجتماعي ، الإسكندرية ، سعيد رأفت للطباعة ، ١٩٨٥ .

٤٧. محمد حسين منصور ، النظام القانوني للأسرة في الشرائع غير الإسلامية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٣ .

٤٨. محمد حسين منصور ، أحكام الأسرة المطبقة على المسيحيين المصريين ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٩ .

٤٩. محمد حلمى مراد ، قوانين العمل ، القاهرة ، مطبعة نهضة مصر ، ١٩٧٦.

٥٠. محمد رفعت الصباحي ، التشريعات الاجتماعية في الخدمة الاجتماعية ، القاهرة ، مكتبة عين شمس ، ١٩٩٦ .

٥١. محمد شفيق ، التشريعات الاجتماعية (العمالية ـ الأسرية) ، الإسكندرية ، المكتب الجامعي الحديث ، ١٩٨٦ .

٥٢. محمد طلعت عيسي ، فن خدمة الفرد ، دراسات تطبيقية في ميدان الأسرة ، ط١ ، القاهرة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٦٢ .

٥٣. محمد طلعت عيسي وآخرون ، الرعاية الاجتماعية للأحداث المنحرفين ، القاهرة ، مكتبة النهضة الحديثة ، ١٩٦٦ .

٥٤. محمد عاطف غيث ، المشاكل الاجتماعية والسلوك الانحرافي، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ١٩٨٩ .

٥٥. محمد عبد الجواد ، حماية الطفولة في الشريعة الإسلامية والقانون ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ب . ت .

٥٦. محمد على محمد ، أصول علم الاجتماع السياسي : السياسة والمجتمع في العالم الثالث ، الجزء الثاني (القوة والدولة) ، دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٨ .

٥٧. محمد على محمد ، علي عبد المعطي ، السياسة : بين النظرية والتطبيق ، دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٧ .

٥٨. محمد مبارك ، دراسات في الضمان الاجتماعي ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٥١ .

٥٩. محمود حسن ، الرعاية الاجتماعية ، ط١ ، القاهرة ، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٤ .

٦٠. محمود جسن ، مقدمة الخدمة الإجتماعية ، الكويت ، ذات السلاسل ، ب.ن.

٦١. محمود حسن ، الاسرة ومشكلاتها ، الإسكندرية ، دار المعارف ، ١٩٦٧ .

٦٢. محمود محمد الزيني ، رعاية الأسرة والطفولة في المجتمع الاشتراكي العربي ، ط١ ، الإسكندرية ، مكتبة ومطبعة الشاطئ ، ١٩٦٨ .

٦٣. محمود محمد الزيني ، الخدمة الاجتماعية للأحداث المنحرفين، الإسكندرية، ب . ن ، ١٩٧١ .

٦٤. مصطفي المسلماني ، الزواج والأسرة ، القاهرة ، المطبعة الفخرية ، ١٩٧٧ .

٦٥. مصطفي المسلماني ، القانون بين الضبط الاجتماعي والتشريعات الاجتماعية ، المكتب الجامعية الحديث ، الإسكندرية ، ١٩٨٠ .

٦٦. مصطفي رزق مطر ، تنظيم وإدارة مؤسسات الرعاية والتنمية الاجتماعية "من الناحية النظرية والتطبيقية " ، القاهرة ، مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٧٧ .

٦٧. مصطفي محمد الجمال ، تحديد النظرية العامة للقانون ، ج١ ، الإسكندرية، الفتح للطباعة والنشر ، ١٩٩٨ .

٦٨. مصطفي محمد الجمال ، عبد الحميد الجمال ، مبادئ القانون ، الكتاب الأول : القاعدة القانونية ، الفتح للطباعة والنشر ، الإسكندرية ، ١٩٩٠ .

٦٩. معوض عبد التواب ، التعليق على نصوص القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ بشأن تنظيم أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية ، ط٢ ، الإسكندرية ، دار الفكر العربي ، ٢٠٠٠ .

٧٠. منير العصر ، إنحراف الأحداث ومشكلة العوامل ، الإسكندرية ، المكتب المصري الحديث ، ١٩٧٤ .

٧١. نبيل رمزي إسكندر ، الأمن الاجتماعي وقضية الحرية ، الإسكندرية ، دار المعرفة الجامعية ، ١٩٨٨ .

٧٢. هشام على صادق ، دروس في المدخل إلي القانون والتشريعات الاجتماعية، الإسكندرية ، ب . ن ، ١٩٦٩ .

٧٣. همام محمد محمود ، قانون العمل " عقد العمل الفردي " ، الإسكندرية ، دار المعرفة الجامعية ، ١٩٨٧ .

٧٤. همام محمد محمود ، محمد حسين منصور ، مبادئ القانون ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٧ .

٧٥. همام محمد محمود ، محمد حسين منصور ، أحكام الأسرة في الشرائع غير الإسلامية ، الإسكندرية ، ب . ت .

٧٦. يحيي حسن درويش ، براج العمل الاجتماعي في المجتمع الاشتراكي ، القاهرة ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، ١٩٦٨ .

٧٧. المحاماة ، تشريعات الأحوال الشخصية للمسلمين ولغير المسلمين ، العدد (٧) ، (٨) سبتمبر وأكتوبر ١٩٨٨ .

٧٨. وزارة الشئون الاجتماعية ، ورقة عمل في " الضمان الاجتماعي مقدمة لمؤتمر وزراء الشئون الاجتماعية بالدول الأفريقية " ، القاهرة ، ١٠ إبريل ١٩٦٧ .

٧٩. الاتحاد الإقليمي للجمعيات بالجيزة ، التشريعات الاجتماعية في مجال رعاية الطفولة ، القاهرة ، مؤسسة يوم المستشفيات ، ١٩٩٢ .

٨٠. الجمعية العامة للدفاع الاجتماعي ، قوانين وقرارات الدفاع الاجتماعي ، ك٢ ، القاهرة ، ب . ن .

٨١. الجمعية المصرية للدفاع الاجتماعي ، ملحق تكميلي لمجموعة قوانين وقرارات الدفاع الاجتماعي ، القاهرة ، ١٩٨٩ .

٨٢. النشرة الدورية لاتحاد هيئات رعاية الفئات الخاصة والمعوقين بجمهورية مصر العربية ، العدد (١٢) ، السنة الرابعة ، ديسمبر ١٩٨٧ .

٨٣. القرار الوزاري – للشئون الاجتماعية – رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٨٤ بنظام العمل في مؤسسات الأحداث .

٨٤. القرار الوزاري رقم ٥٩ لسنة ١٩٨٧ بشأن نظام العمل بمكاتب المراقبة الاجتماعية والرعاية اللاحقة للأحداث .

٨٥. القرار الوزاري رقم ١٣٠ لسنة ١٩٩٦ بشأن تحديد الشروط الواجب توافرها فيمن يعين مراقباً اجتماعياً أو خبيراً بمحكمة الأحداث .

٨٦. قرار وزير الدولة للشئون الاجتماعية رقم ٢٢١ لسنة ١٩٨١ بنظام العمل بالمؤسسة العقابية للأحداث .

87. قرار وزاري رقم ١٢٤ لسنة ١٩٨٨ بتعديل بعض أحكام القرار الوزاري رقم ٢٢١ لسنة ١٩٨١ .

88. قانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٧٥ ، في القوانين والقرارات الوزارية الصادرة بشأن تأهيل المعوقين ، وزار الشئون الاجتماعية ، ١٩٨٥ .

89. قانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٢ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٧٥ بشأن تأهيل المعوقين .

90. قانون الطفل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦ ، بشأن المعاملة الجنائية للأطفال .

91. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٤٥٢ لسنة ١٩٩٧ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الأطفال الصادر بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦ .

92. قانون الضمان الاجتماعي رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٧ .

93. الإدارة العمة للضمان الاجتماعي والإغاثة ، القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٠ بتعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٧ والقرارات الوزارية المنفذة له .

94. قانون العمل الجديد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ .

ثانيا : المراجع الأجنبية

95. Abdel. R., The Contradictions of Informal Justice. New York, 1982.

96. Anderson. M., Revolution, San Diego, Harcourt Brace Jovanovich. 1988.

97. Arther Dunham, The New Community Organization, N.Y., Co., Inc., 1970.

98. Balbus, LD., Commodity Forra and Legal Form: an essay on the " Relative Astronomy " of the Law, Law and Society Review, 1977.

99. Berman. H.J., Law and Revelation: The Formation of The Western Legal Tradition, Cambridge. 1983.

100. De Schweinitz, K., England's Road to Social Security Philadelphia : University of Pennsylvania Press. 1943.

101. Diggins, J., The Rise and Fall American Left, New York, N.W., Norton.

102. Ehrenerich, J., the Altruistic Imagination: A History of Social Work and Social Policy in the U.S., Ithaca N.Y. Cornell University Press. 1985.

103. Ehrlich, E., " Fundamental Principles of The Sociology pf Law ", Cambridge. 1936.

104. Friedman, M., The Legal System : A Social Science Perspective, New York. 1975.

105. Hofstader, R., The Age of Reform, New York, Radon Hanse, 1955.

106. Katz, M., In the Shadow of the Poorhouse : A Social History of Welfare in America. New York, Basic Books.

107. Kaus, M., (1992), The End of Equality, New York : Basic Books. 1992.

108. Kennedy, D., Toward an Historical Understanding of Legal Thought in America Research in Law and Sociology, 1980.

109. Lebiby, J., (1978), A Historyof Social Welfare and Social Work in the U.S., New York, Columbia University Press. 1978.

110. Malinowski, B., Crim and Custom in Savage Society, London, 1926.

111. Mishra, R., The Welfare State in Capitalist Society, Toronto : University of Toronto Press. 1990.

112. Murray, C., Lossing Ground : American Social Policy 1950 – 1980, New York : Basic Books, 1984.

113. Patterson, J., Americas Struggle Against Poverty, 1900 – 1980, Cambridge, MA : Harvard University Press, 1981.

114. Paul W., Tappan, Juvenile Delinquency, 1st Ed., N.Y McGraw – Hill Book Co., Inc, 1949.

115. Peter C., Kratcoski & Lucille K., Juvenile Delinquency, N.J., Prentice – Hall., Lnc., 1979.

116. Polyani, K., The Great Transformation, Boston: Beacon Press, 1957 .

117. Pound, R., The Scope and Pupose of Sociological Jurisprudence, Harvard Law Review, 1911-1912.

118. Rothman, D., This Discovery of the Asylum : Order and Disorder in the New Republic, Boston : Little, Brown. 1971.

119. Skocpol, T., Protecting Soldiers and Mothers : The Origins of Social Policy in U.S., Cambridge, MA : Harvard University Press, 1992.

120. Stewart, R., The Philanthropic Work of J.S. Lowell, New York : Macmillan, 1911.

121. Titmuss, R.M., Essays on The Welfare State : A History of Social Welfare In America (2nd ed), New York, 1958.

122. Unger, R., Law in Modern Dociety, New York, 1978.

123. W. Fried Lander, Intraduction to Social Welfare, 3rd N.J. Prentice Hall. Inc., 1968.

124. Weber, M., Max Weber on Law in Economy and Society, Cambridge, 1954.

125. Wilensky. H.L., & Lebeaux, C.N., Industrial Society & Social Welfare, New York, 1965.

س ١: ناقش الآتي:

" توجد علاقة قوية بين اهتمامات مهنة الخدمة الاجتماعية وضرورات التشريع الاجتماعي في المجتمع من أجل حماية وصيانة الحقوق ، ولتطوير وتنمية مواد المجتمع المادية والمعنوية " .

س ٢ : ناقش الآتي :

" الأخصائي الاجتماعي مؤهل أكاديمياً وعملياً بصورة ملائمة للإسهام في تنفيذ متطلبات ومهام التشريع الاجتماعي في مجالات الرعاية الاجتماعية . . . **تخير أحد هذه المجالات** " .

Bibliotheca Alexandrina
1165689